**Введение**

**Объект, предмет и метод курса «Государственное управление в современной России»**

Государственное управление — великое искусство реализации государственной власти в определенных целях и интересах. Это универсальный и объективно необходимый элемент социальной действительности и неважно, с каких методологических позиций (цивилизационных или формационных, идеалистических или материалистических, метафизических или диалектических, позитивистских или неопозивтивистских) исследуются связанные с ним общественные отношения, процессы и явления. Подходы, оценки и выводы, конечно, будут разные, но суть государственного управления, как реального общественного явления, от этого не меняется. Однозначно и другое: содержание, формы и методы государственного управления определяются конкретно-историческим условиями экономического, социально-политического и культурно-национального развития данного общества, особенностями политической и правовой культуры народа, профессионализмом и интересами правящей элиты, формой государственного устройства и государственного правления, сложившимся режимом властвования.

Естественно, что с изменением государственного строя меняется и система государственного управления, ее принципы и целевая направленность. Именно такая трансформация не так давно произошла и в нашей стране. Изменения затронули не только внешние организационно-технологические, а прежде всего, глубинные аспекты государственного устройства и государственного управления. Изменения произошли на сущностном формационно-концептуальном уровне. Практическую реализацию получили апробированные в мире идеи рыночной экономики, политического и идейного плюрализма, федерализма, разделения власти. Страна пошла по пути разрушения партийно-советской системы командно-административного управления, отказалась от монопольной руководящей роли КПСС и ее мобилизационных методов властвования, взяла курс на построение демократического правового социального государства в форме президентской республики.

Стала очевидной неэффективность соединения законодательной и исполнительной ветвей власти, пагубность отсутствия действующего на профессиональной основе парламента, политической ангажированности судебной системы, всевластия государственного аппарата, декларативности самоуправления. И самое главное — конституционно провозглашено, что отныне высшей ценностью для государства является человек, его права и свободы, что носителем суверенитета и единственным источнике власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления.

Все это оказало, и сегодня оказывает, существенное влияние на качество государственного управления, на функционирование органов государственной власти и должностных лиц. государственного аппарата в целом.

Тем не менее, задача дальнейшего развития и совершенствования системы государственного управления по-прежнему остается актуальной. Причем как с теоретико-методологической, так и практически-прикладной точек зрения. Многие ее слабости пока не преодолены и негативно отражаются на жизни стран! и каждого человека. Не случайно Президент Российской Федерации практически в каждом своем послании Федеральному Собранию возвращается, как он говорит, к центральной проблеме — эффективности государства. Причем указанная проблема тика в его устах звучит все более тревожно, особенно, если это касается коррупции, безответственности и бюрократизма чиновников, непрофессионализма государственного аппарата.

Потребность в серьезном улучшении властно-управленческой деятельности очевидна, и эта задача не может быть успешно решена без соответствующей научной проработки всего комплекса проблем государственного управления, без теории государственного управления и ее профессионального усвоения теми, кто занят или готовится к работе в структурах государственной власти и местного самоуправления.

Тем более, что система государственного управления, как и любое другое общественное явление, содержит в себе множество противоречий, которые являются источником ее постоянного развития и совершенствования. Речь, прежде всего, идет о противоречиях а) между стремлением к стабильности системы государственного управления и необходимостью ее постоянного критического переосмысления, движения по пути обновления аппарата, овладения более эффективными методами управленческой деятельности; б) между объективным характером управления и субъективными формами его осуществлениями; в) между тем, что значительная часть кадров государственного управления, будучи в целом достаточно квалифицированной, очень часто оказывается неспособной эффективно работать в условиях рынка, демократических свобод, политического и идеологического плюрализма.

Сложность состоит также и в том, что термин «государственное управление» характеризует не только особую сферу политико-административной деятельности, но и отрасль научных знаний, и учебную дисциплину, и специальность работника. Этим и определяется место государственного управления в науке и системе социального управления. Нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что наука государственного управления — достаточно молодая, хотя интерес к ее проблематике возник еще в далекой древности. Многие ее аспекты получили глубокое осмысление и соответствующую интерпретацию еще в период Античности (Сократ, Аристотель, Платон, Цицерон), когда вопросы управления начали изучаться применительно к социально-политическим системам.

Крупным шагом вперед в понимании государственного управления отмечена эпоха Возрождения. Итальянский ученый и политик Никколо Макиавелли впервые стал трактовать государственное администрирование в технологическом ключе. Его основой он считал власть и силу принуждения. Для Макиавелли специалист в области государственного управления — это, как сейчас говорят, эксперт, предлагающий полезные рецепты обладателю государственной власти. С его точки зрения «государь» при определенных обстоятельствах, особенно если нависла угроза государству, может отступать от добра и для осуществления свой власти использовать любые средства, вплоть до обмана и жестокости. Но при этом предупреждал, что такими методами; «можно стяжать власть, но не славу».

Куда более эффективным и достойным Макиавелли считал управление, основанное на личной доблести, дальновидно и осмотрительности, стремлении делать добро людям. Завоевывая доверие и уважение сограждан, государство должно быть щедрым и одновременно бережливым, внимательно следить за тем, чтобы не совершать ничего такого, что могло бы вызвать ненависть или презрение подданных — общество не прощает непостоянство, легкомыслие, барство и нерешительность властей'.

Одновременно в науке развивается и другая концепция властвования, основанная на принципах гуманизма и демократ! Французские и английские философы эпохи Просвещения заложили основы конституционализма и теории разделения властей на базе «сдержек и противовесов». Параллельно развивается концепция либерального государственного управления, главный принцип которой — не человек для государства, а государство для человека. Абсолютной ценностью признается свобода личности, а эффективность государственного управления оценивает в соответствии с тем, насколько последовательно оно обеспечивает интересы человека, выполняя функции обеспечения общественного порядка и стабильности общественного развития.

Первой серьезной работой в области государственного управления, созданной на собственной концептуальной основе, изданные в 1845 г. во Франции «Очерки об администрации» Александра Франсуа Вивьена. Эта работа послужила основой *для* создания во Франции специализированных министерств, разработки закона о государственных служащих и процедур их набор проведения деконцентрации аппарата.

Системный анализ административной концепции государственного управления представил немецкий философ Макс Вебер. Его классические труды «Протестантская этика и дух капитализма» (1904—1905 гг.), «Хозяйство и общество» (1921 г.), теория «социального действия» заложили основы современного понимания государственного управления. Им исследованы сущность государства, основные формы реализации власти на основе традиционного, харизматического и «легального» господства. Идеальным воплощением легального господства он считал рациональное право и рациональную бюрократию, предупреждал, что единственным действительным ограничителем «всевластия» бюрократии является закон, частная собственность и гражданское общество.

В конце XIX — начале XX вв., т.е. в период, по выражению Ф.Энгельса, «господства юридического мировоззрения», изучение проблем государственного управления осуществлялось в пределах науки административного права. Государство стало рассматриваться в качестве организации, представляющее народу услуги управленческого характера. В 1808 г. Ч. Боннин опубликовал «Административный кодекс». В нем получили обоснование 68 принципов государственного управления, четко проводилась разделительная линия между политикой и государственным администрированием, обосновывалась необходимость высокого профессионализма государствоведов и управленцев.

Крупный вклад в становление науки государственного управления внес французский ученый и хозяйственник Анри Файоль, который в книге «Общее и промышленное управление» (1916 г.) одним из первых разработал принципиальные основы современного научного управления, рекомендовал шире применять в практике управления рекомендации теории организации (особенно в части планирования, координации и контроля). Базисом эффективного управления А. Файоль рассматривал дисциплину, единство руководства, ответственность, справедливое вознаграждение за труд, прочность корпоративных отношений.

Американский ученый и политик Вудро Вильсон в своем «Исследовании управления» (1887 г.) представил управление как механизм реализации государственной власти, обосновал необходимость деполитизации управленческой деятельности, возможность осуществления публичного управления с использованием элементов хозяйственного менеджмента и НОТ. Тем более, что к тому времени они достаточно хорошо были разработаны в научном и прикладном планах его соотечественниками Ф.У. Тейлором, Э. Мэйо, Г. Эмерсоном, Г. Фордом. Широко использовались предложения о необходимости отбора работников на основе всесторонней оценки их профессиональной пригодности, использования дифференцированной оплаты труда, хронометража производственных процессов, расчленения и рационализации трудовых приемов, оптимизации распределения обязанностей между менеджерами и остальными работниками.

Отдавая должное предшественникам, тем не менее, мы констатируем, что настоящее развитие теории научного управления началось только в период научно-технической революции, когда в практическую плоскость был поставлен вопрос о рационализации трудовых процессов и грамотно обоснованного государственного администрирования. Основы такой теории были заложены под влиянием реальных достижений социализма и потребностей в конструктивном решении кризисных проблем «великой экономической депрессии» тридцатых годов XX века. Практической реализацией соединения государственной власти с управленческими знаниями стал «новый курс» Ф.Д. Рузвельта. Именно его политикастала практическим воплощением гибких механизмов взаимодействия государства и рыночных экономических структур государственного регулирования и свободной жизнедеятельности людей, государства игражданского общества2.

В России до 1917 г. также господствовала школа административного права, в границах которой исследовались проблемы государственного управления. Им были посвящены работы И.Е. Андриевского «О наместниках, воеводах и губернаторах», А.В. Лохвицкого «Губерния, ее земские и правительственные учреждения», А.И. Васильчикова «О самоуправлении», А.С. Алексеева «Начала современного правового государства и русский административный строй», В.М. Грибовского «Государственное устройство и управление Российской империи». Вышедшие в предреволюционные годы труды А.А. Богданова, прежде всего его «Всеобщая организационная наука (тектология)» предвосхитили многие идеи кибернетики и общей теории систем.

Существенный вклад в развитие теории государственного управления внесли К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин и их единомышленники, рассматривающие социальные процессы и явления с позиций классового диалектико-материалистического понимания государства, как механизма защиты интересов экономически и политически господствующих классов. Государственные общезначимые дела анализировались ими через призму *классовых* критериев и социальных интересов правящих кругов (экономически господствующих классов, правителей и элиты как государственно-монополистической верхушки общества).

В советские времена проблемы государственного управления исследовались в контексте внедрения в управленческую деятельность элементов научной организации труда. Под флагом НОТ (научная организация труда) вокруг таких видных наших ученых, как А.К. Гастев, И.М. Бурдянский, Н.А. Витке, П.М. Керженцев, Е.Ф. Розмирович, С.Г. Струмилин стали формироваться первые отечественные школы управления, изучались общие проблемы организации труда и управления на научных основаниях. В качестве предмета управленческой науки предлагалось считать проблемы кадров и развития трудовых коллективов, стимулирования труда, организационного проектирования, оптимизации управления на основе «человеческих отношений».

С 70-х годов государственное управление стало развиваться как самостоятельное направление обществознания, соприкасаясь, но не сливаясь, с «соседствующими» научными направлениями. Одно из таких направлений — общая теория социального управления была представлена в трудах В.Г.Афанасьева, К.И. Варламова, Д.М. Гвишиани, А.М. Омарова, Ж.Т. Тощенко, Н.М. Слепенкова, В.Г. Смолькова. Другое — управление производством — объединило исследователей и практиков, академическую и вузовскую науку в рамках специальностей «Экономика и управление» и «Менеджмент». Государственное управление как самостоятельная отрасль науки была представлена работами правоведов Г.В. Атаманчука, В.Г. Вишнякова, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Б.Н. Курашвили, М.И. Пискотина, Ю.А. Тихомирова. Ими широко исследованы общие и частные вопросы государственного управления, его принципы, функции, организационные структуры и технологии.

Но, в целом, процесс становления науки управления в нашей стране по сути только начинается и характеризуется настойчивым поиском пригодной для России парадигмы государственного управления. XXI век требует новых форм общественного устройства и межгосударственных отношений. Это, в свою очередь, актуализирует задачу разработки теории государственного управления в форме комплексного научного знания**,** «охватывающего» как универсальные, так и сугубо национальные, «самобытные» закономерности управленческой деятельности.

Нельзя не учитывать и тот факт, что проблематикой государственного управления занимаются ученые самых различных отраслей знаний — философы, историки, юристы, управленцы, политологи, социологи, психологи, экономисты, системщики, специалисты в области математики, кибернетики и информационных технологий. Причем каждый исследует проблемы государственного управления в своей собственной системе «научных координат»:

философы, анализируя проблемы управления, основное внимание уделяют осмыслению сущности самоуправляемых свойств общества, диалектики в управленческой практике целей и средств, сознательного и бессознательного, упорядоченного и разнообразного;

политологи, изучая политику как особое общественное управленческое явление, обращают внимание на закономерности, формы и методы реализациигосударственной власти. Для них государственное управление— это практическая политика, представляющая «целеориентированную комплексную и организованную совместную деятельность индивидов и их групп по легитимном) разрешению общественных проблем при руководящей и интегративной роли институтов государственной власти на основе использования коллективных ресурсов общества»;

историки исследуют проблемы государственного управления в ретроспективном плане, что позволяет не только знать, но и использовать исторический опыт государственного управления в современных условиях;

социологи управление представляют как сложный механизм взаимоотношений между обществом и государством, между классами, сословиями, социальными слоями, этнонациональ-ными и профессиональными группами. Социология исследует, как управление воспринимается обществом и как отражается на сознании и поведении человека, как общество воздействует и влияет на власть и систему государственного и муниципального управления;

экономисты — анализируют хозяйственно-экономическое содержание государственно-управленческих отношений, принципы и особенности административного менеджмента;

юристы — исследуют сущность, принципы, организационные основы, правовые механизмы и организационные формы государственно-управленческого воздействия. Но это вовсе не означает, что государственное управление поглощается общей и специальными теориями государства и права, скажем, конституционным, административным или другими отраслями права. **Это самостоятельная отрасль обществоведческих знаний;**

социальные психологи — исследуют источники и формы индивидуальной, коллективной и общей доминирующей воли, обосновывают структуру и процедуры согласования интересов и повседневных устремлений людей, предлагают различные модели управления «человеческими отношениями», стремятся доказать возможность управления общественными организмами аналогично тому, как это делает человек, обладающий разумом, нервной системой, психикой, волей, характером;

математики и кибернетики управленческую тематику рассматривают как важнейший прикладной аспект изучения и моделирования биологических, технических и социальных связей, отношений и информационных потоков с помощью ЭВМ и использованием сложного математического инструментария. Академики В.М. Глушков и А.Н. Колмогоров определяли кибернетику как науку об общих закономерностях восприятия, сохранения, преобразования и использования информации в сложных управляющих системах. Позже начала складываться и социальная кибернетика.

Теория государственного управления, таким образом, носит комплексный междисциплинарный характер. Каждая наука «высвечивает» свой собственный аспект общей проблемы, междисциплинарный же подход позволяет синтезировать полученные знания, представить даже самое сложное и противоречивое явление как целостность во всем богатстве его черт, свойств и элементов.

Комплексность научного познания породили множество различных управленческих теорий, в том числе бихевиористскую, структурно-функциональную, либеральную, социал-демократическую, командно-административную, теорию «человеческих отношений». Но главное все-таки кроется в другом — между научными знаниями и конкретной социальной практикой не должно быть разрыва. Управление становится реальной движущей силой только при условии, если общество, накопив достаточный объем научных знаний, способно не на словах и политических лозунгах, а на деле воплотить эти знания в конкретные практические дела.

Значимость управленческих знаний трудно переоценить. Даже несмотря на то, что в наше время управленческая наука, в известной мере, действительно «утратила оптимистическую веру в возможность упорядочить мир человеческих отношений»4. Нередко можно услышать мнение о тотальном кризисе управления, о том, что на смену оптимистическим взглядам на управляемое социальное развитие пришла «теория катастроф». В нашей стране появилось немало теоретиков либеральной школы, которые доказывают, что государственное управление вообще не нужно, что «рынок сам все поставит на свое место», что следует решительнее отказываться от «патерналистской роли государства».

Да, действительно, многие теории сознательного конструирования общественных систем (прежде всего коммунистические) потерпели поражение. С огромными трудностями человечество борется с экстремизмом и международным терроризмом, национализмом и религиозной нетерпимостью, бедностью и моральной деградацией. Но это вовсе не означает, что наступил «кризис управления». Скорее справедливо другое: сегодня, не в меньшей степени чем прежде, человечество нуждается в добротной научной теории государственного управления, способной ответить на самые острые вызовы нового времени.

В нашей стране наука государственного управления постепенно занимает все более *прочное место как* самостоятельное научное направление и специальный учебный предмет. **Объектом** ее рассмотрения является государство и его аппарат, различные подразделения органов публичного государственного и муниципального управления, как в целом, так и в отдельных его частях, подсистемах и институтах.

**Предметом** являются сущность, содержание и закономерности государственного управления; структура, принципы, формы, методы и правовые основы взаимоотношений государства (как субъекта управляющего воздействия) и общества (как объекта этого воздействия); особенности управленческих проявлений в различных социальных сферах (политике, экономике, социальной сфере, международных отношениях и др.); объективные условия и субъективные факторы, обусловливающие характер управления. В последние годы в России вышло немало монографий, брошюр, научных статей, учебников и учебно-методических пособий, специально посвященных вопросам конституционного права и государственного управления. Заметное место среди них занимают публикации Г.В. Атаманчука, Ю.К. Краснова, Р.В. Енгибаряна, Г.Л. Куприяшина, А.В. Пикулькина, Р.Г. Пихоя, В.А. Прокошина, А.И. Соловьева, В.Е. Чиркина, Ф.И. Шамхалова, Б.С. Эбзеева5. В трудах указанных и других авторов дано определение «государственного управления», исследуются его структура, признаки и отличительные черты, свойства и правовые механизмы. Анализируются принципы и закономерности построения и функционирования государственных управленческих систем, основные направления их развития. Российской академией государственной службы издана «Энциклопедия государственного управления в России» в четырех томах.

В работах РУ. Айбазова, Н.И. Глазуновой, Д.П. Зеркина, В.Г. Игнатова, А.И. Радченко, М.М. Телемтаева исследуется сущность и содержание властных государственно-управленческих отношений, их институционально-структурная, функциональная и коммуникативная составляющие. Управленческая деятельность представлена как процесс разработки, принятия и реализации государственно-управленческих решений, как органическая совокупность специальных форм и методов управленческой деятельности. Тут же исследуются основы государственного системного управления, политико-идеологические, организационно-административные и профессионально-интеллектуальные факторы, влияющие на формирование целостности этого управления.

Правовые аспекты государственного управления предметно представлены в монографиях и учебных издания по социальному управлению и административному праву ученых-юристов, социологов и политологов А.А. Гришковца, Н.М. Казанцева, В.А. Козбаненко, В.И.Лукьяненко, А.В. Оболонского, Е.В. Охотского, В.Л. Романова, А.И. Турчинова, В.А. Сулемова.

Для студентов МГИМО и других вузов, специализирующихся на международной проблематике, особый интерес представляют публикации по вопросам дипломатической службы и участия российского государства в регулировании международных отношений8.

Немалый научный и практический интерес представляет исследования Г.К. Ашина, И.А. Василенко, О.Е. Петрунина, СВ. Пронкина, других отечественных и зарубежных ученых, посвященные изучению зарубежного опыта построения систем государственно-административного управления, особенно с точки зрения его применения в условиях современной России9.

Тем не менее, следует признать, что в современной науке пока не сложилось окончательной точки зрения на предмет, структуру, цели и задачи курса государственного управления. В основу данного издания положена концепция государственного управления, разрабатываемые на протяжении более трех десятилетий научно-аналитические конструкции и положения профессором Г.В. Атаманчуком.Автор разделяет его научно-концептуальные походы и выводы, исходит из того, что государственное управление:

— это, хотя и *самостоятельная отрасль научных знаний,* тем не менее, является неотъемлемой составной частью науки социального управления в целом. В учебнике представлены научная интерпретация и сравнительный анализ понятий «управление», «управленческая деятельность» и «управляющее воздействие».

Управление рассматривается как результат (итог) управленческой деятельности, который может быть созидательно-конструктивным и разрушительным, развивающим и тормозящим, реформаторским и революционным, нравственным и безнравственным, злонамеренным и добропорядочным;

— это *комплексное знание,* включающее в себя соответствующие управленческо-методологические аспекты фундаментальных общественных наук — философии, истории, юриспруденции, социологии, менеджмента, политэкономии и др. На их основе обосновывается понятие «система государственного управления» — **единство и взаимосвязь органов государственного управления и тех управляемых объектов, в отношении которых они реализуют свои управляющие воздействии, их сохраняют, изменяют или развивают10.**

Такой подход положен в основу учебного курса государственного и муниципального управления, который на протяжении ряда лет нами совместно с профессором Г.В. Атаманчуком читается в Международном институте управления МГИМО(У) МИД России и других вузах столицы.

Предметом рассмотрения являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации властных управленческих полномочий государства. Курс раскрывает наиболее важные вопросы сущности, организации и функционирования системы государственного управления, поможет в изучении процессов целеполагания, организации и государственного регулирования жизнедеятельности общества. В учебнике обосновывается идея о том, что главным объектом внимания государственного управления выступает *человек,* его интересы и потребности, права и свободы, его многоплановая и разнообразная деятельность по производству и воспроизводству материальных и духовных ценностей, т.е. всего того, без чего невозможно существование человеческого общества вообще.

Наука включает в себя также научное обобщение мирового опыта государственного строительства, прежде всего того, что является типичным и, в принципе, подлежащим «имплантированию» в российскую систему государственного управления. Это касается, прежде всего, таких ценностей, как права и свободы человека и гражданина, демократия, парламентаризм, законность, рыночная экономика, гражданское общество.

Как и любая другая наука, теория государственного управления ставит свои цели:

* *дескриптивную,* в соответствии с которой описывается предмет изучения, его проблематика и методы;
* *прагматическую,* в соответствии с которой обучающиеся получают знания для решения практических проблем управления в целях обеспечения целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности и динамичного развития общества;
* *теоретическую,* реализация которой помогает обучающемуся познать сущность и принципы государственного управления, организационные и функциональные управленческие взаимосвязи, представить пути повышения его эффективности.

Методы **изучения** — ретроспективный анализ и сравнительное правоведение, структурно-функциональный, институциональный, политолого-социологический.

**Практическое назначение курса** — формирование у обучающихся прочных знаний, умений и навыков, необходимых для профессионального исполнения соответствующих служебных обязанностей.

**Задачи курса:**

**\*** *анализ* природы, сущности, закономерностей и принципов государственно-управленческой деятельности в различных сферах жизнедеятельности общества;

\* *изучение* функций и ресурсного обеспечения управленческих функций государственных структур в соответствии с их компетенцией и полномочиями;

\* *уяснение* особенностей организации и функционирования государственных органов как субъектов государственно-управленческой деятельности;

\* *изучение* целей и основных системных характеристик, форм и методов государственно-управленческого воздействия;

\* *изучение* основных условий и факторов эффективности государственного управления;

**\*** *формирование* профессионального мышления, умений правильно толковать и применять полученные теоретические знания.

В МГИМО(У) этот курс рассчитан на один семестр. Его изучению отводится 80 часов учебного аудиторного времени: лекции — 36 часов, групповые семинарские занятия — 36 часов, консультации — не менее 4 часов на одну учебную группу. На проведение промежуточного контроля знаний в форме письменных контрольных работ — 4 часа. Завершается изучение экзаменом.

В основу настоящего издания положена утвержденная в МГИМО(У) программа учебного курса, в которой учтены новейшие научные достижения в области управленческой науки и требования, предъявляемые к организации и содержанию учебного процесса в условиях включенности университета в Болонский процесс и его перехода к международным стандартам в сфере оказания образовательных услуг.

По вопросам вводной части курса рекомендуется провести семинар, на котором рассмотреть вопросы, касающиеся истории, объекта, предмета, метода и источниковой базы курса.

Семинар

**Государственное управление как наука и учебная дисциплина**

1. Актуальность проблематики государственного управления, его объект и предмет.
2. История становления государственного управления как науки и учебной дисциплины.
3. Цели, задачи, методологическая основа и источниковая база курса.

**Тема 1**

**Государственное управление, его природа и социальная сущность**

Учебный материал данной темы предлагается рассмотреть в следующей последовательности:

1. Управление, его сущность и структура.
2. Социальная природа государственного управления.
3. Виды государственного управления.

Прежде чем приступить к рассмотрению указанной проблематики, рекомендуется обратить внимание на те понятия, которые являются ключевыми для этой темы.

**Ключевые понятия**

УПРАВЛЕНИЕ — целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность

УПРАВЛЯЮЩЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ — это реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей

СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ — направляющая, ведущая сторона субординационного взаимодействия, детерминирующая процесс развития объекта в том направлении, которое обусловлено целями, характером и особенностями самого этого субъекта

ОБЪЕКТУПРАВЛЕНИЯ — это то, на что направлено управляющее воздействие субъекта управления

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ — особая форма связи между субъектом и объектом управления, которые складываются в процессе осуществления управленческого труда на основе учета и целенаправленного использования объективных закономерностей и субъективных факторов функционирования различных социальных систем

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ — это целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей

**1. Управление, его сущность и структура**

Управляемость — важнейшая характеристика всех организованных социальных систем. Будучи главным средством объединения людей и упорядочения их повседневной жизни, управление присутствует буквально во всех сферах и подсистемах общественного бытия. Но далеко не всегда оно носит государственно-властный характер: в обществе действуют не только органы государственного управления, но и множество иных субъектов, обладающих управленческими (официальными и неофициальными) полномочиями.

*Управление —* это результат интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли. Это целенаправленное управляющее воздействие субъекта на объект с целью перевода последнего и понос состояние. Оно возникает тогда и только там, где требует я осознанные усилия для ведения какого-либо дела с целью достижения определенных социально значимых результатов.

Пне управления может быть только одно: хаос и беспорядок, л как следствие — человеческие беды и трагедии. Управлять, как писал и свое время Анри Файоль, — это значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать. Предвидеть — означает учитывать грядущее и вырабатывать программу действий на ближайшее и отдаленное будущее; организовывать — строить намеченный заранее материальный и социальный организм; распоряжаться — принуждать персонал работать надлежащим образом; координировать — объединять и гармонизировать» действия участников единого процесса; контролировать. заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям.

Управление — это универсальный и необходимый фактор человеческого общежития. Его качество определяется множеством и условий объективного и субъективного характера. Прежде всего уровнем цивилизованности и экономическими ресурсами Общества, культурой и национальными традициями народов, профессиональной подготовкой и нравственными качествами ..правленческих кадров, дисциплинированностью исполнители и т.д.

Наиболее адекватно суть управления раскрывает термин «управляющее воздействие», т.е. **реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей.** И все это в контексте реализации намеченных целей и задач.

В отличие от обычного воздействия (ученого на семинаре, артиста на сцене, политика на предвыборном митинге и т.д.), управляющее воздействие непременно включает в себя несколько основных элементов: анализ и предвидение, целеполагание, организацию, координацию, регулирование, мотивацию, контроль, оценку полученных результатов и планирование новых шагов.

*Анализ и предвидение —* важнейшая функция управления как на макро-, так и на микроуровне. Это непременное условие принятия оптимальных управленческих решений и достижения желаемого результата. Анализ и предвидение предполагают расчленение изучаемого явления на отдельные элементы, выявление их сильных и слабых сторон, сравнение имеющегося с данными аналогичных объектов и действующими нормативами, формулирование выводов и прогнозирование возможных вариантов дальнейшего развития объекта в тех или иных условиях.

*Целеполагание* основано на том, что субъект управления способен предвидеть, моделировать и планировать желаемое и нужное для него состояние. Цель — это своего рода отражение интересов и потребностей людей. Именно цели обусловливают организацию управленческого процесса, его регулирование И подконтрольность во времени, пространстве и по субъектам управляющего воздействия. Изменение целей непременно влечет изменение всей системы организации управленческого процесса, вносит существенные поправки в содержание, структуру, формы и методы управляющего воздействия.

*Организация —* понятие, которое в управленческой науке рассматривается в нескольких смыслах: а) как целостное социальное образование со своим особым внутренним построением; б) как определенное свойство системы, характеризующее ее с точки зрения внутреннего структурно-функционального построения; в) как процесс регулирования и упорядочения взаимодействия элементов системы в пространстве, во времени, по объемам, видам и формам деятельности людей. Главная задача организации — обеспечение целенаправленной и эффективной совместной деятельности людей.

*Координация* заключается в определении и поддержании необходимого положения управляемого объекта в окружающей среде, в согласовании внутреннего его состояния с внешним воздействием. Координация обеспечивает целостность и устойчивость системы.

*Регулирование —* процесс ориентации, направления и уточнении деятельности людей. Оно предполагает нейтрализацию отклонений от нормального режима работы управляемого объекта во внутренних ее параметрах и характеристиках. Регулирование во многом предотвращает кризисы и разрушения.

*Мотивация* — целенаправленное использование знаний об интересах, потребностях и устремлениях людей для того, чтобы вызвать в них соответствующую заинтересованность в успешной реализации управленческих задач. Потребности бывают (по классификации американского психолога А. Маслоу):

\* физиологическими (потребности в пище, одежде, отдыхе, продолжении своего рода);

\* экзистенциальными (потребности в безопасности своего существования, уверенности в завтрашнем дне, стабильности КИ темного пространства);

\* социальными (потребности в общении, заботе о других);

\* престижными (потребности в уважении со стороны других, и престиже, высокой и справедливой оценке проделанного);

\* духовными (потребности в самовыражении через научное и художественное творчество).

В управленческой практике используются самые различные формы материальной и моральной мотивации исполнителей — награды и премии, присвоение званий, чинов и рангов, объявление благодарности и привлечение к дисциплинарной ответственности критику и моральное публичное поощрение и т.д.

*Контроль —* важнейшая и неотъемлемая функция управления, реализация которой обеспечивает объективную оценку ситуации, создает предпосылки для внесения необходимых корректив в микшированные действия. Контроль предполагает сбор, обработку и анализ управленческой информации о проделанной работе, сравнение достигнутых результатов с запланированными показателями, разработку мероприятий, стимулирующих достижение намеченных целей. Контроль опирается на данные учета и отчетности, финансового и административного аудита, социологических исследований. Хорошо, если он организуется на основе современных автоматизированных информационных систем и с помощью вычислительной техники.

Все вышеизложенное позволяет определить управление как целенаправленное (сознательное, преднамеренное, продуманное, спланированное), организующее и регулирующее воздействие людей (и созданных ими институтов) на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность в определенных целях и интересах. Осуществляется оно как непосредственно (в форме самоуправления), так и через специально созданные государственные, хозяйственные, политико-партийные, общественные и т.п. структуры.

Управление с точки зрения его социальной сущности характеризуется многими отличительными чертами и признаками. Речь идет, прежде всего, о том, что:

1. управление — это *общественно обусловленное явление,* связанное с реальной жизнью и повседневной совместной деятельностью людей. Оно всецело зависит от сознания, энергии, воли, организованности, ценностных ориентации, интересов и потребностей людей. Каждый народ и каждая нация, каждое государство и каждый человек всегда находится перед выбором, всегда вынужден принимать то или иное решение. Наука управления как раз и помогает выбрать из многих возможных вариантов наиболее достойный и правильный, определить наиболее значимые цели, сформулировать приоритетные направления дальнейшей деятельности, избрать оптимальный путь достижения этой цели;
2. управление *пронизывает буквально все общественные отношения и связи* — политические, экономические, социальные и культурно-духовные; межличностные и общественные; частные и публичные; деловые и общественно-коммунальные; внутригосударственные и международные;

управление — это *организованное и динамично развивающееся явление.* Это не что-то застывшее, раз и навсегда данное. Оно развивается и совершенствуется, приспосабливаясь к потребностям общества. Все зависит от конкретных исторических условий, динамики развития социально-экономической ситуации, национально-культурных и психологических факторов, интеллектуально-кадрового потенциала общества, развитости его правового поля и др. Управление характеризуется непрекращающейся борьбой между тенденциями к его централизации и децентрализации, бюрократизации и дебюрократизации, авторитарности и демократизации, плановости, подконтрольности и самоорганизации, между дилетантизмом и профессионализмом;

4. управление — это *сложное многоэлементное и многоаспектное явление общественного бытия.* Оно эффективно лишь при умелом и разумном использовании всех связанных с ним материальных и интеллектуальных ресурсов. Оно имеет свою структуру, основные элементы которой — субъекты, объекты и управленческие отношения. Если в общественном объединении, образно говоря, отсутствует разделение на управляющий орган и управляемое тело, то такое объединение нежизнеспособно.

Субъект управления — активное начало управленческого процесса. Субъект всегда выступает в качестве инициатора субординационно-иерархического взаимодействия. Быть субъектом — значит быть инициирующей, направляющей и ведущей стороной субординационного взаимодействия, детерминирующей процесс развития объекта в том направлении, которое обусловлено интересами и целями самого субъекта.

Субъектом управления является либо конкретное лицо (индивид), либо формализованная структура (объединение людей), которая по отношению к другим людям обладает соответствующими знаниями, культурой, полномочиями и, главное, несет ответственность за свои управленческие решения и последствия их реализации. Субъект может быть простым или структурно сложным, но однозначно он должен быть один и отличаться внутренним органическим единством. Если в сообществе появляется два или больше субъектов управления, то в нем рано или поздно начнется противоборство, возникнут конфликты, которые в конечном итоге приведут сообщество к распаду. К аналогичному результату ведет отсутствие внутреннего стратегического единства субъекта управления — **внутренне конфликтная, раздираемая противоречиями правящая элита успешной быть не может.**

По сравнению с другими субъектами общественных отношений субъект управления обладает вполне определенными преимуществами — материальными, интеллектуальными, статусно-правовыми. Главный его признак — способность и реальная возможность принимать управленческие решения и обеспечивать (если надо, в принудительном порядке) их реализацию. Субъект не только инициирует взаимодействие и определяет его организационную форму, но и управляет этим взаимодействием. Только от субъекта, в конечном счете, зависят характер, продолжительность и время окончания управленческого взаимодействия.

Объект управления — это то, на что направлено управляющее воздействие субъекта управления. Объект — это то, что выступает в роли воспринимающей стороны и образует особое поле системы управленческого взаимодействия. Объект в результате представляется неким полем для деятельности субъекта. Условно можно сказать, что объект — это ведомый элемент системы управления.

Объекты управления:

□ отдельный человек. Принимая решение о помиловании осужденного, президент подписывает управленческое решение, которое имеет не только частное, но и важное социально-воспитательное значение. Решение о премировании работника также носит управленческий характер. Оно направлено не только на улучшение материального положения данного человека, но и преследует другую не менее важную цель — стимулирование качества труда, повышения его эффективности;

□ рудовые коллективы и другие объединения людей. Парламент, принимая новый закон, например, о политических партиях, преследует цель совершенствования политической системы страны. Объектом же управления в данном случае выступают политические партии, которые должны внести в свои программы, уставы и постановления, в свою повседневную практику необходимые коррективы в соответствии с новым законодательством;

* социальные классы, слои и группы. Закон о монетизации льгот — яркий пример управленческого решения по отношению к целому социальному слою — пенсионеров, ветеранов войны и труда, инвалидов, многодетных семей и т.д.;
* общество в целом. Федеральные законы, указы президента, постановления правительства, как правило, объектом своего управляющего воздействия рассматривают общество в целом. Указанные решения распространяются на всех лиц на всей территории страны, которые в совокупности и представляют собой общество.

Основные свойства объекта управления:

1. *внутреннее единство* в том смысле, что в нем не должно быть абсолютно автономных частей (подсистем), которые не подлежат воздействию со стороны управляющего субъекта. Члены сообщества как объекта управления живут как единое целое, вступая в определенные связи и отношения между собой, обеспечивая тем самым свое воспроизводство и самосохранение. Если же в сообществе появляется «самостоятельная» часть, то ее существование может быть лишь временным и в чем-то исключительным. Плюрализм и многообразие в организационном построении объекта управления допустимы лишь в определенных пределах;
2. *активность,* т.е. способность проявлять инициативу по отношению к субъекту управления и даже (при определенных обстоятельствах) сопротивляться принятым решениям;
3. *относительная самостоятельность* в своей внутренней жизни, обладание относительной автономией в своих потребностях и интересами, которые нередко не совпадают с интересами **и** потребностями управляющего субъекта;
4. *адаптивность,* приспособляемость к различным условиям **и** факторам общественного бытия;

5. *способность к самоорганизации.* Мелочная опека со стороны, авторитарно-бюрократическое управление всегда и однозначно вредны.

Субъекты и объекты управления неразрывно связаны между собой и взаимодействуют в рамках определенных отношений, которые называют «управленческими». Это **особая форма связей между субъектом и объектом управления, которые складываются в процессе осуществления управленческого труда на основе целенаправленного учета и использования объективных закономерностей субъективных факторов функционирования различных социальных систем.** Такого рода отношения могут быть официальными и неофициальными, формальными и неформальными, отношениями субординации и координации, руководства и подчинения и т.д.

Управленческие отношения отличаются тем, что они, **во-первых,** по форме *субъективны,* а по содержанию *объективно обусловлены,* складываются безотносительно к тому, какой стороной **этих** отношений они выступают — активной или пассивной. Носителями управленческих отношений в той или иной мере являются все участники общественной и коллективной и индивидуальной деятельности.

Во-вторых, управленческие отношения являются *сознательно-волевыми.* Осуществляя функции управления, люди руководствуются заранее поставленными целями, стремятся регулировать свои действия во имя достижения этих целей. Отсюда понятно, что управленческие отношения носят не только сознательно-организующий, но и четкий целенаправленный волевой характер. Причем каждый тип управленческих отношений отражает специфику общества, его традиции, культуру и национальные особенности, определяются формой государства, множеством других факторов объективного и субъективного характера.

В-третьих, управленческие отношения по своему характеру *действенны,* направлены на достижение определенного результата. В одном случае они созидательны, в другом — разрушительны, в третьем — на одних направлениях стимулируют и содействуют развитию, а на других — тормозят такое развитие.

Достаточно удобным критерием классификации управленческих отношений является субъект управления. По этому критерию можно выделить шесть видов управления и управленческих отношений:

1. государственное управление. Оно реализуется государственным аппаратом от имени народа, по поручению народа и во имя народа. Государственное управление распространяется на все общество (и все его подсистемы) как управляемую целостность;

2. местное самоуправление. Объектом такого управления являются жители определенной административной территории (муниципального образования), которые непосредственно или через создаваемые структуры (органы местного самоуправления, муниципальные службы) управляют делами своего муниципального образования, причем за свои средства и под свою ответственность;

1. менеджмент — управление собственностью со стороны собственника;
2. общественное управление силами выборных органов различных общественных формирований — партий, профсоюзов, творческих, спортивных, научных сообществ, союзов, ассоциаций;
3. групповая саморегуляция — кооператив, товарищество садоводов, ассоциация социологов и др. В ее рамках люди свободно и добровольно объединились и сами на договорных началах управляют своей деятельностью;
4. единоличное управление — управление со стороны субъекта своими же действиями и поступками. Этот вид управления многие ученые рассматривают в качестве исходного элемента всех остальных видов управления.

**2. Социальная природа государственного управления**

Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место. И это не случайно. Государственное управление — это механизм реализации властных полномочий государства по руководству, организации и целенаправленному государственно-властному воздействию на общество и все его подсистемы. Это особый вид профессиональной деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях реализации его правотворческих, правоисполнительных, правоохранительных и воспитательных функций. В научной и учебной литературе понятие «государственного управления» представлено в самых различных редакциях.

В учебнике Российской академии государственной службы

Система государственного и муниципального управления» государственное управление трактуется как «интеллектуально-инфорционное воздействие государства, его органов и должностных лиц на сознание, поведение и деятельность людей, его коллективов, общностей в стратегических целях обеспечения целостности,суверенитета, безопасности, упорядочении и развитии общества».

Профессор Атаманчук Г.В. представляет государственное явление как сознательное организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобр*азования. С* этой точки зрения государственное управление представляет собой целенаправленное, системно-организованное, практически-преобразующее воздействие на процессы, отношения и явления в обществе, на сознание, поведение и деятельность людей, придающее объекту управления необходимую динамику и социально ориентированный характер.

Профессор В.Е. Чиркин трактует государственное управление как «процесс регулирования и упорядочения жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними путем применения государственной власти»3.

Институт Всемирного банка государственное управление определяет как применение-использование политической власти для контроля-регулирования внутригосударственных дел, как способ осуществления власти в регулировании экономических и социальных ресурсов общества для их развития5. Суть государственного управления видится в реализации потребностей и интересов общества, решении задач по обеспечению целостности, суверенитета и безопасности страны, упорядочению повседневной жизни людей.

Обобщив представленные позиции, государственное управление можно определить как целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных Органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей.

Государственное управление характеризуется многими отличительными чертами и только ему присущими признаками:

а) *масштабностью,* распространенностью управляющего воздействия на все общество и даже (при определенных условиях) выходящее далеко за его пределы в рамках проводимой международной политики. Только государственная власть регулирует все сферы жизнедеятельности общества. Все другие разновидности власти имеют территориально ограниченный, производный, чаще всего подчиненный характер.

Государственное управление отличается огромными *объемами* охватываемых общественных отношений, процессов и явлений, затрагивает интересы и потребности всего населения страны, судьбы миллионов и каждого человека в отдельности. Причем речь не идет о мелочном вмешательстве в частную жизнь человека или во внутрикорпоративные отношения. Нормальное демократическое государство предоставляет обществу достаточно широкие свободы и возможности для принятия самостоятельных решений. Но оно не безразлично к «внешним контурам» жизнедеятельности общества и его подсистем, обеспечивающим стабильность, безопасность и целостность общества. Именно государство устанавливает «пределы» свободы граждан, нормативно определяет поведение людей и общества в целом;

б) *властным характером.* Государственное управление — это не что иное, как процесс (и одновременно механизм) реализации государственной власти. Это не просто пожелания, намерения и призывы, это, прежде всего, мотивированное, целенаправленное, соответствующим образом стимулируемое, волевое, а в необходимых случаях — силовое принуждение. «Государство, — писал в свое время М. Вебер, — есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (или считающееся легитимным) насилие как средство». Государственная власть отличается тем, что, во-первых, она носит политический характер, хотя и не всякая политическая власть является государственной; во-вторых, эту власть от имени государства реализуют соответствующие органы, организации должностные лица; в-третьих, она едина, централизована, консолидирована: двух государственных властей быть не может; в-четвертых, государство выполняет своего рода роль арбитра в решении социальных проблем и конфликтов (прежде всего через судебные органы). Никакая другая власть такого рода задачу выполнять не может, у нее для этого нет ни полномочий, средств, ни соответствующего инструментария; в-пятых, государственная власть объединяет и разделяет население по административно-территориальному и/или национально-территориальному признаку. В результате, с одной стороны, формируется единая государственная общность, а с другой — происходит дифференциация единой территории и населения по конкретным территориальным образованиям; в-шестых, государственная власть имеет свой механизм осуществления, реализуется специализированным государственным аппаратом; в-седьмых, только государственная власть юридически уполномочена применять легализованное легитимное принуждение. Для этого у государства имеется специальный аппарат принуждения, соответствующие министерства, службы и агентства, инспекции, судебные и контрольно-надзорные органы, специально подготовленные кадры;

в) *возможностью использования в своей управленческой деятельности всех имеющихся в обществе ресурсов:* материальных, интеллектуально-кадровых, финансовых, социальных, информационных, демографических и т.д. Государство помимо юридических, экономических, политико-идеологических и организационных форм, широко использует специфические ресурсы управленческой деятельности. Например, принуждение с помощью правоохранительных и контрольно-надзорных органов. Государство, и только государство обладает легитимным правом применения насилия: уголовного наказания, административных, имущественных и иных санкций. Никакая иная, даже самая авторитетная социальная структура такими полномочиями не обладает.

В экстраординарных случаях государством могут запрещаться митинги, демонстрации, деятельность политических партий и т.д. Но при этом надо помнить, что ограничения, запреты, санкции и наказания, в принципе, мало несут конструктивно-созидательного. Тем не менее, без них нет и быть не может эффективного управления;

г) государственное управление — это *органическая целостность* во всем богатстве его элементов, свойств и отношений. В государственном управлении проявляется диалектическое единство интересов власти, общества и гражданина, реализуются реальные возможности страны и общества. В свою очередь, государство, будучи сложным (по элементному составу и связям) и весьма многогранным (по функциям) социально-политическим институтом, придает социальному управлению должную *системность,* гарантирует его внутреннюю согласованность, целенаправленность и рациональность.

■ *Вебер М.* Избранные произведения. — М., 1990. — С. 646.

Характер субъектно-объектных отношений позволяет также определить государственное управление в широком и узком смыслах.

Государственное управление в широком смысле — это управление делами общества, которое осуществляет государство в целом. Это функция государственных органов всех ветвей власти плюс соответствующих государственных учреждений и организаций, а также структур местного самоуправления. Такое управление реализуется в законодательной, исполнительной и правосудной нормах (видах) властной деятельности. По содержанию оно включает:

а) обеспечение оптимально возможного согласования и сочетания различных групп интересов (общегосударственных, региональных, классовых, корпоративных, личных);

б) определение приоритетных в данной конкретной исторической социально-политической ситуации групп интересов;

в) выбор в соответствии с приоритетными интересами стратегических целей, определение политического курса, основных сил способов их осуществления;

г) решение вопросов, связанных с поиском, накоплением распределением материальных, интеллектуально-кадровых

других ресурсов, необходимых для решения жизненно важных для общества проблем;

д) обеспечение внутренней и внешней безопасности общества и государства.

Государственное управление *в узком* смысле — это управление делами общества органами исполнительной власти посредством соответствующей формы исполнительно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности. Государственное управление в этом смысле носит четко выраженный организующий, координирующий и распорядительный характер. Таким образом, государственное управление представляет собой практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения и заранее спланированного преобразования. Оно включает в себя целый ряд взаимосвязанных элементов: анализ конкретной ситуации; прогнозирование развития событий и процессов; целеполагание; разработку и принятие управленческих решений — стратегии и тактики решения стоящих задач; материально-финансовое, информационное, кадровое, правовое и др. обеспечение реализации этих решений; координацию и регулирование; мотивацию исполнителей; организацию и контроль; оценку промежуточных и итоговых результатов управления.

**3. Виды государственного управления**

В зависимости от критерия классификации можно выделить различные виды государственного управления. Управление может быть демократическим, цивилизованным или антидемократическим, т.е. авторитарным, тоталитарным, диктаторским. В нашей стране на протяжении практически всего XX века господствовала система государственного управления, основанная на идеологическом и политическом диктате. Такое управление оказалось социально малоэффективным и к началу 90-х годов практически себя исчерпало.

По иерархической структуре власти государственное управление может быть **федеральным, региональным и местным**. Некоторые авторы выделяют:

а) международноепубличное управление, которое осуществляется органами**,** которыесозданы либо мировым сообществом, либо региональными международными объединениями7; б) государственное управление на общенациональном уровне; в) управление **на** уровне субъектов федерации; г) управление в автономных ограниченных образованиях; д) управление на уровне муниципальных образований.

По объекту управленческого воздействия оно может быть **функциональным** (отраслевым и межотраслевым) и **территориальным.**

*Функциональное управление* предполагает наличие вертикальной соподчиненности от центра до предприятия. Оно реализуется через министерства, службы и агентства, которые осуществляют единую политику в отрасли или сфере управления, разрабатывают соответствующую нормативно-правовую базу управления, обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые пропорции, осуществляют соответствующий контроль и надзор, оказывают государственные услуги населению.

*Территориальное управление* направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического и социального развития. Оно обеспечивается разграничением полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти. В Российской Федерации управление осуществляется из трех «центров»: 1) федеральных органов власти силами федеральной государственной службы, органов власти субъектов федерации и их государственной гражданской службой, 3) местных органов власти и муниципальной службы.

В зависимости от целей, задач и временных рамок управление подразделяется на **стратегическое, тактическое и оперативное.**

*Стратегическое управление* предполагает долгосрочную ориентацию развития общества по отдельным направлениям, сферам, объектам и территориям определяет цели развития общества и задает основной вектор деятельности каждому звену управления. Основой стратегического управления являются стратегические планы, концепции и программы, ориентированные на качественное: изменение социума, сравнимые с лучшими мировыми достижениями.

*Тактическое управление —* конкретные действия по реализации намеченных целей. Это краткосрочное управление, при котором на базе имеющейся информации происходит постоянное сравнение показателей стратегического плана с достигнутыми результатами за определенный период. В рамках оперативных решений осуществляется корректировка показателей стратегического плана, пересматриваются промежуточныецели и задачи.

*Оперативное управление* призвано решать текущие или возникающие в результате нежелательных отклонений задачи. При этом используется ситуационный подход анализа объективной реальности, при котором выбирается более приемлемый вариант дальнейшего развития ситуации.

По содержанию и методам управленческого воздействия государственное управление может быть (по методике **ООН) политическим, экономическим, административным и социальным.**

*Политическое управление* — разработка политики, принятие политических и соответствующих правовых решений, их практическая реализация.

*Экономическое управление* представляет собой процесс принятия и реализации государственных решений, касающихся экономической сферы. Это воздействие осуществляется косвенно, путем воздействия на экономические интересы, т.е. через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную и кредитную государственную политику. Государство обладает исключительным правом на налоговое, инвестиционное, тарифное, таможенное, экологическое и другое регулирование. В данном случае отсутствует прямое директивное принуждение, объект управления свободен в выборе варианта действий, но в случае их противоправности, к нему применяются экономические, административные и даже уголовные санкции.

*Административное управление* — проведение политики с помощью эффективного, ответственного и «прозрачного» государственного администрирования. Административное воздействие — это непосредственное влияние на интересы управляемых объектов методами директивного принуждения, с помощью разрешения, запрета, дисциплинарных санкций, применяемых независимо от их мнения. Суть такого управления — воздействие на управляемых по схеме «приказ-подчинение». Примером может служить любое постановление или распоряжение органа (должностного лица), наделенного государственно-властными полномочиями, где содержатся правовые императивы — обязательные предписания нижестоящим субъектам совершать те или иные действия.

*Социальное управление* — организация и управленческие процедуры в гражданском обществе, защищающие культурные и религиозные ценности, создающие благоприятную атмосферу для самореализации личности.

Государственное управление — не застывшее, а постоянно развивающееся явление общественного бытия. Его парадигмы постоянно совершенствуются, а нередко и кардинально меняются. Свое активное влияние оказали и реалии XX — начала XXI веков, породившие, например, концепции рациональной бюрократии, правового, а позже социального государства, теорию **«нового государственного управления»** В последнее время наблюдается подмена понятия «государственное управление» понятием «государственный менеджмент». Управление и менеджмент действительно близки по своей функциональной предназначенности. Оба нацелены на эффективность и оперативное реагирование на конъюнктурные вменения. Но это не синонимы, по целому ряду позиций они существенно отличаются. Их несовпадение определяется установочно-целевыми приоритетами и ресурсами. «Расходятся» и по объемам, характеру, формам и методам управляющего воздействия:

\* если менеджмент ориентирован на экономическую рентабельность управленческой деятельности, то государственное правление нацелено на социальную эффективность, качественную реализацию общенациональных социальных интересов, потребностей, прав и свобод человека;

\*если менеджмент основан на частных инвестициях, индивидуальных вкладах и продаже услуг, то государственное управление — на налогообложении и бюджетном распределении национальных доходов и средств; \*если продукт, производимый фирмой, осязаем и имеет свою потребительскую стоимость и цену, то продукт государственного управления незрим и практически не поддается выражению в количественных, а тем более ценовых показателях; \*если управленческие отношения в сфере менеджмента в основном регулируются нормами частного права (гражданского, предпринимательского, коммерческого, трудового), то государственное управление связано с правовым регулированием нормами публичного права (конституционного, административного, экологического, международного). Различны и методы этого регулирования, в первом случае они преимущественно диспозитивные, во втором — императивные;

□ в отличие от частных компаний и фирм, государственно-административные органы в большей мере подвержены контролю со стороны общественно-политических институтов: партий, общественных палат, профсоюзов, других заинтересованных объединений граждан;

□ если объектом управляющего воздействия со стороны государства является все общество, включая такие его сферы, как оборона, правопорядок, международные отношения, налогообложение, экология и др., то частный сектор участвует в решении общенациональных проблем в достаточно ограниченных масштабах.

Различия, как видим, существенные. Представляется, что говорить о государственном менеджменте уместно только в той части, где государство выступает не только как источник правового регулирования экономических отношений, но и непосредственно предстает каксубъект рыночных отношений.

\* \* \*

В рамках данной темы мы ответили на вопросы, касающихся сущности государственного управления, его структуры и видов. Итоговым занятием может быть групповой семинар или индивидуальное теоретическое собеседование.

В управлении взаимодействуют государство, рынок и гражданское общество. Исходя из этого, Генеральная Ассамблея ООН, приняв резолюцию 50/225 1996 года «О государственном управлении и его развитии», выделяет четыре типа «государственного управления»: экономическое управление (процесс принятия и реализации государственных решений, касающиеся экономической сферы); политическое управление (разработка политики и принятие политических и соответствующих правовых решений; административное управление (проведение политики с помощью эффективного, ответственного и «прозрачного» государственного администрирования; 4) системное управление (организация и процедуры в гражданском обществе, защищающие, отстаивающие культурные и религиозные ценности, социальное обеспечение, свободу и создающие благоприятную атмосферу для самореализации личности.

**Ключевые понятия**

РЕСУРСЫ — реальные и потенциальные средства, резервы, ценности и блага, которыми располагает и использует государство для реализации своих управленческих целей и задач

ИНТЕРЕСЫ — глубинная причина деятельности социального субъекта, направленная на удовлетворение его потребностей

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ — юридическая функция государства, реализуемая в процессе его воздействия на общественные отношения и посредством которой деятельность субъектов этих отношений приводится в соответствие с требованиями, дозволениями и запретами, содержащимися в нормах права

**Тема 2**

**1. Объективные условия, детерминирующие характер государственного управления**

Объективные условия и субъективные особенности жизнедеятельности общества (в том числе в сфере управленческих отношений) неразрывно связаны между собой. Только исследовав их в диалектическом взаимодействии, можно понять многообразие мира, вникнуть в существо общественных связей и отношений, познать диалектику взаимоотношений между обществом и властью, между государством и человеком, классами, нациями, иными социальными группами. В полной мере все это касается и государственного управления.

Осознание объективных основ и субъективного фактора в управлении имеет не только большую научную, но и не менее важную практическую значимость. Прежде чем принять то или иное управленческое решение, государственный орган (должностное лицо или другой субъект управления) должен проанализировать и достоверно оценить те конкретные, порой уникальные объективные условия и субъективный потенциал, в рамках которых и осуществлять управленческие действия. Без таких знаний практически невозможно достичь поставленных целей, рационально и эффективно использовать имеющиеся в распоряжении ресурсы.

Напомним, что объект — это то, на что направлена практическая активность субъекта. Объект не тождественен объективной реальности (материи). Объектом являются лишь те реалии, которые включаются в процесс человеческой деятельности, начинают осваиваться им в процессе познавательной, предметно-преобразующей и коммуникативной деятельности. Объективное же — это реальность, существующая во времени и пространстве независимо от индивидуального сознания человека. Это физические вещи и люди; природные явления и процессы; социальные отношения, события и процессы, т.е. все то, что не зависит от воли и сознания людей, что возникает стихийно вне всяких планов в силу действия определенных социальных закономерностей, а значит, помимо воли и желания конкретного человека или отдельной группы лиц.

Все это так. Но при этом следует помнить, что объективные социальные законы реализуются не автоматически, как законы неживой природы, а посредством множества сознательных, целенаправленных, нередко противоречивых поступков и действий ролей и их объединений. Объективность — это общий итог сознательно-волевых действий людей. Вот почему самостоятельность, субъективного и объективного, сознательного и стихийного относительна. В реальной жизни они находятся в неразрывном диалектическом единстве, противопоставлять их (в том числе в политической и управленческой практике) недопустимо.

Знание общества, как объекта управляющего воздействия, И объективных условий его жизнедеятельности принципиально Важно при решении буквально каждой управленческой проблемы. Ведь везде имеется своя специфика и свои особенности. Универсальных, в равной мере пригодных для всех стран и народов технологий управления нет и быть не может. Они проявляются конкретно, используются субъективно в зависимости от объективных обстоятельств.

Вот почему на российской почве далеко не всегда приживаются формы, эффективно проявившие себя на Западе или Востоке, в США, Японии или Китае.

И вопрос не в том, хороши они или не очень. В управлении, как и в жизни вообще, все относительно. Одни и те же образцы В различных условиях дают различные, порой прямо противоположные результаты. Бездумный перенос на российскую почву Ю1 о, что с огромным трудом и на протяжении многих веков приживалось на Западе, ведет к разрушительным, нередко катастрофическим последствиям. Еще хуже, если переносятся не лучшие социальные конструкции, а всего лишь их подделки, когда идеализируется демократическая часть власти, «свободный» рынок, частное предпринимательство, свобода личности и тщательно замалчиваются денежный тоталитаризм, командно-диктаторские составляющие рыночных отношений, пропагандистское оболванивание людей и т.д.

История — это обобщенный результат сознательно-волевой деятельности людей, а не продукт субъективного произвола. Законы социальной диалектики отменить или обмануть невозможно. Прежде всего, имеются в виду законы *социальной регенерации* (социально-исторической преемственности), при которой новая социальная система оказывается по ряду признаков очень близкой разрушенной; *социальной деградации* — возврата к прошлому, снижения (по крайней мере, на начальном этапе революционных преобразований) уровня социальной организации по сравнению с прошлой и последующим ее развитием; экзистенционального эгоизма, т.е. приоритетности интересов новой господствующей элиты по сравнению с интересами социума; *однокачественности компонентов новой социальной системы,* их соответствия друг другу и культуре данного общества. Поэтому важно четко представлять, насколько объективные условия и субъективные факторы современной России позволяют адаптировать ранее существовавшие и «чужие» социальные образцы, когда и как это лучше сделать. Иначе получим всего лишь социальный гибрид феодально-русского, советского и западного, а вслед за этим, не возрождение и процветание, а упадок и дезинтеграцию органической целостности страны.

О каких же объективных условиях, определяющих характер и особенности государственного и муниципального управления, идет речь?

Во-первых, это территория государства, протяженность и сложность его сухопутных, морских и воздушных границ, географические условия (природно-почвенные условия, рельефность местности, водные ресурсы, недра и т. д.), в которых проживает народ. Они определяют не только географическое, но и геополитическое положение страны, диктуют людям отвечающие их менталитету технологии производственной деятельности и формы общественной жизни. Вот почему люди экватора живут, мыслят и действуют иначе, чем люди северных широт. Культура, нравы, менталитет людей гор существенно отличаются от того, как живут люди на равнинных территориях, образ жизни населения приморских государств принципиально иной, нежели тот, который исторически сложился на континентах. Отсюда и особенности политики каждого из этих государств, их управленческой деятельности внутри страны и политики на международной арене.

Во-вторых, это *формы взаимодействия человека и природы.* В своих исследованиях русский историк и географ Л.Н. Гумилев убедительно доказал, что природно-климатические условия предопределяют формы жизнедеятельности соответствующих этносов. Они самым активным образом влияют на способ расселения людей, на типы градо- и домостроения, характер и организацию поселений, на способы и приемы труда, особенности быта, традиции, обычаи и психологию людей. Это хорошо понимают все и везде. Справедливость этого вывода доказывает и многовековая история России. Поэтому не должно быть иллюзий относительно того, будто бы современная научная и информацинно-техническая революция, бурно развивающиеся процессы глобализации выравнивают многообразие субъективного фактора ведут к тому, что повсеместно созрели все необходимые предпосылки для демократических преобразований и формированию высокоэффективной организации рыночного производства по «западным образцам».

К такого рода выводам следует относиться осторожно. Осваиватъ лучшие мировые достижения надо, но при этом следует быть высшей степени внимательным к национальным традициям, культуре, ментальным характеристикам народа. В противном случае управление будет не созидательным, а разрушительным, в лучшем случае малоэффективным, а, значит, бесперспективным.

В-третьих, это *факторы экономического порядка,* характеризующие не только богатство природно-производственных ресурсов, прежде всего, качество производительных сил и господствующих в стране производственных отношений, уровень освоенияной научно-технических достижений. Для государственного управления экономика, уровень развития производительных сил и зрелость производственных отношений — базовая объективная реальность. Характер государственного управления определяется господствующими формами собственности, эффективностью и социальной ориентированностью использования производственной и материально-финансовой базы, которой располагает страна в данный исторический момент.

Какие бы управленческие цели государством не преследовались (а цели эти, естественно, разные) не учитывать состояние и потенциал национальной экономики, ее готовность и способность к решению тех или иных программ недопустимо. Разве можно абстрагироваться от того, что нынешнее рыночное экономическое устройство России стало формироваться (причем форсированными темпами) путем разрушения социалистического планового хозяйства и централизованного распределения национальных богатств, что гигантский социально-экономический капитал буквально за несколько лет был почти полностью утрачен; коррупция, массовая безработица и бедность стали чуть ли не нормой?

В-четвертых, это *социальная организация общества —* один из определяющих факторов формирования, функционирования и эволюции системы государственного и муниципального управления. Основными компонентами социальной организации каждою конкретного общества являются его «первичные деловые клеточки» — компании, заводы, фабрики, фирмы, акционерные Объединения, предприятия торговли и быта, образования, здравоохранения и т.д.; органы социального (в том числе государственного и муниципального) управления; учреждения науки, культуры и идеологии; политические, религиозные и другие общественные организации; средства массовой информации — пресса, радио, телевидение; армейские части и спецслужбы, органы правоохранительной системы и т.д. Реализуя свои функции и неся соответствующую ответственность, они обеспечивают целостность общества и его жизнеспособность, создают необходимые политические, экономические, духовно-нравственные и культурные условия жизни граждан.

Понятно, что эти клеточки весьма разнообразны по своему социально-правовому статусу, структуре, полномочиям, интеллектуально-кадровому потенциалу. Тем не менее, они обладают многими общими чертами, которые определяются типом общественного и государственного устройства.

К новой социальной организации современного демократического общества западного типа является индивид, частная собственность, многоукладность экономики,

Гражданское общество. Именно к такой социальной организации стремитсяя современная Россия.

Основой социальной организации советского общества было совсем иное — общественная собственность, партийное руководство , стандартная организация населения. Базовой социальной клеточкой он были *трудовые коллективы,* которые создавались, преобразовывались и упразднялись исключительно по решению властей.

Их статус, структура, бюджет, производственные планы, ресурсное обеспечение устанавливались в строгом законодательном порядке и с позволения партийных органов.

Трудовой коллектив был центром жизни советского человека. Коллектив был гарантом удовлетворения жизненных потребностей человека и обеспечения его «уверенности в завтрашнем », обеспечения относительного социально-правового равенства людей,. отсутствия антагонистических противоречий между различными социальными классами, слоями и группами людей. к люди грудились, получали материальное вознаграждение, развлекались и отдыхали, занимались спортом и художественной самодеятельностью, идейно и морально воспитывались и делали карьеру и награждались путевками в санатории и дома отдыха, получали квартиры и места в ведомственных детских садах, талоны на приобретение дефицитной мебели, бытовой техники и автомобилей. Но всех трудовых коллективах в обязательном порядке создались партийные, профсоюзные, комсомольские и другие и иные организации, функционировали различные контрольно-надзорные институты. Через них и с их помощью осуществлялось государственное управление. Именно на уровне трудового коллектива формировались базовые отношения. Прежде всего, *отношения коммунальности* коллективности, подконтрольности и коллективной ответственности за действия и поступки каждого отдельного **члена** коллектива; *отношения координации,* т.е. соподчинения между отдельными индивидами, группами и подразделениями.

Основополагающим принципом этих отношений был принцип «интересы коллектива выше интересов отдельного индивида». На этом уровне формировался и единственно Приемлемый для данной социальной организации вид управленческих отношений — *отношения субординации* в форме начальствования и подчинения. Такого рода отношения и были фундаментом централизованной командно-административной системы советского государственного управления. В этом заключалась его сила и одновременно его непреодолимая слабость.

Ничего подобного сейчас нет и быть не может — другие объективные условия и другая социальная организация общества.

В пятых, это *национально-культурные традиции, исторический опыт и менталитет народа.* Речь идет о материальной и духовной культуре как ведущей «объективной жизненной опоре» в управлении. А значит, о культуре производства, распределении материальных и духовных благ, о таких ценностях, как коллективизм, взаимопомощь и взаимовыручка, готовность к самопожертвованию.

И это не все. Наши ценности, действительно, бывают консервативными, идеалистическими и даже мифологическими. В них можно обнаружить немало умозрительного. Тем не менее, с ними нельзя не считаться. Они а) формируют человека с определенными нравственно-культурными ориентациями, ценностями и чаи росам и; б) создают социопсихологическую атмосферу, в которой реализуются соответствующие управленческие решения; в) делают, наконец, понятным и доступным язык управления.

Нельзя, в-шестых, не учитывать и сложившееся *соотношение мировой и национальной культур.* Грамотно управлять может лишь тот, кто знает и способен учитывать общее, особенное и единичное в общественной жизни. Необходимо не только знать достижения народов, проживающих на Востоке, Западе, Севере или Юге, но и понимать, что любая культура складывается на протяжении многих веков в рамках своих особых естественно-«социальных координат» и при переносе этой культуры на почву другой страны. Причем делать это можно только лишь с учетом имеющихся возможностей и, главное, желания и способности народа к восприятию (ассимиляции) иных культурных ценностей.

В-седьмых, важное место в системе объективных детерминант государственного управления принадлежит *социальной сфере —* сфере сохранения, обеспечения и воспроизводства человеческой жизни, удовлетворения повседневных интересов и потребностей человека. Если демократическое правовое государство в качестве своей главной стратегической цели заявляет обеспечение надлежащих условий для достойной жизни и всестороннего развития личности3, то в своей управленческой деятельности оно не может не учитывать сложившуюся ситуацию в социальной сфере. Прежде всего с точки зрения демографической ситуации, достигнутого уровня развития здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, торговой сети, системы социально-пенсионного обеспечения, эффективности борьбы с безработицей и т.д. В-восьмых, для государства как ведущего субъекта социального управления в качестве объективного фактора выступает стожившаяся *международная ситуация, геополитическое положение страны и ее место в системе международных торгово-экономических и политических отношений, научного, военно-технического и культурного сотрудничества.* Разве можно, принимая госу-1арственные управленческие решения, не учитывать, например, гот факт, что в современном мире международная поляризация проходит по линии «страны золотого миллиарда — прочие страны», не обращать внимания на процессы глобализации и появление так называемых «мировых цехов», в которых сосредоточено основное производство мировой продукции конечного потребления. Нельзя не учитывать и то, что сегодня «запад стал фактом повседневной жизни общества, в том числе российского», о в мире появились силы, которые убеждены, что только они могут и должны решать, является ли страна сосредоточием зла ли истинно демократической и цивилизованной, представляет она угрозу для «правильных стран» и какую политику по отношению к ней следует проводить. Правда, куда только девается их демократический пафос и твердость в борьбе за права и свободы человека, когда речь заходит о собственных национальных и геополитических интересах? Успешно противостоять всему этому невозможно, опираясь на простую апологетику собственных достижений, стремление принизить роль других, очернить оппонента, подавить путем введения под благовидным предлогом дополнительного административного контроля оппозиции и т.д.

Нужны более конструктивные действия. Прежде всего, в плане восстановления реального сектора экономики и культа созидательного труда, возрождения веры людей в нормальное будущее своей страны, усиления борьбы с непрофессионализмом, протекционизмом и коррупцией, халтурой и безответственностью, моральной деградацией и завистью к «воображаемому западному изобилию». Вопрос заключается лишь в том, способно ли нынешнее российское государство повести общество по этому пути, способен ли народ, после всего того, что произошло с ним в последние десятилетия, поверить в успех предстоящих преобразований? Итоги последних выборов свидетельствуют, что способен.

Как видим, сущность, принципы, формы и методы государственного управления определяются целым комплексом детерминант объективного характера: геополитической и международной ситуации; почвенно-климатических условий; естественно-общественных форм обеспечения жизнедеятельности людей; культурно-исторического наследия; системы экономических отношений; Образа жизни и особенностей духовной культуры; уровня освоения постижений научно-технического прогресса и другими.

**2. Субъективный фактор государственного управления, его структура и качественные характеристики**

Среди руководителей, в том числе политических, распространено мнение, будто люди могут все, надо только их убедить, организовать, мобилизовать, а то и просто заставить. Результат же такого понимания управления один: людям навязываются искусственные, часто надуманные конструкции, чуждые им идеалы и ценности, которые в лучшем случае остаются без последствий. В худшем порождают социальные катаклизмы и трагедии целых поколений.

Достаточно вспомнить результаты «научного вывода» о возможности построения основ коммунизма в одной отдельно взятой стране к 80-му году, кукурузную эпопею, лозунги об ускорении и двойном увеличении ВВП за 15 лет, о предоставлении каждой советской семье отдельной квартиры, о построении рынка за 500 дней. Ясно, что авторы такого рода инициатив прекрасно понимали их чисто пропагандистский политико-идеологический смысл и нереальность. Но люди верили, честно трудились искренне стремились к лучшему. А что получили? Развал государства, упадок производства и легализацию «теневой» экономи-1. бедность одних и несметное богатство других, правовую незащищенность, национализм, всеобщее социальное недовольство морально-психологическое разложение населения. Рухнули прежни е структуры системы управления, на месте которых возникли новые, часто с сугубо хищническим устремлением к приватизации общественного достояния.

Разве удивительно после этого, что сегодня мало кто верит власти. Слово «демократия» стало ругательным, ложь и правовой нигилизм стали массовыми. В этих условиях легко деморализовать , подогреть эгоизм, вызвать другие низменные чувства устремления. Чем, кстати, прикрываясь лозунгами демократизации, антикоммунизма и возрождения национального самосознания, умело пользуются соответствующие силы.

Недальновидными политиками игнорируется тот научный факт, что каждому народу присуще свое мироощущение и свое понимание, каждая нация обладает своим собственным вполне определенным стилем мышления и образом жизни, отличается только ей присущей предрасположенностью (своего рода талантом) к определенным видам деятельности. А это как раз субъективный фактор, который мы исследуем.

При этом следует иметь в виду, что субъективное и субъект — не одно и то же. Субъект (дословно лежащий внизу, находящийся в основе) является носителем предметно-практической деятельности и познания. Это индивид (или социальная группа), существующий во времени и пространстве, включенный в опреленную культуру, находящийся в коммуникативном взаимодействии с другими индивидами в процессе воздействия на объект.

Субъект — это источник познания и преобразования. Субъективное — это то, что характеризует внутренний мир субъекта. Причем, это не просто представления, переживания и поступки отдельных индивидов. Субъективное — это то, что является интегрирующим итоговым результатом взаимодействия человека с другими людьми. Это нечто такое, что сознательно планируется, является результатом воли и целенаправленной деятельности людей. Оно может соответствовать, а может и противоречить действиям объективных закономерностей. Вот почему незнание и непонимание субъективного фактора, закономерностей его формирования и функционирования таит в себе немало опасностей, нередко сводит «на нет» всю систему управления.

Понимание этого тем более важно, если учесть, что сегодня в эволюционный процесс вовлекаются гигантские массы людей, огромные материальные и интеллектуальные ресурсы, резко возрастает степень запланированности, осознанности, подконтрольности и проектируемости социальных явлений. То есть субъективные факторы эволюции человечества приобретают особое значение, что в свою очередь, существенно сокращает степень непредсказуемости исторических событий, расширяет возможности их предсказания и даже планирования.

Примером может служить развал социалистической системы. Есть немало веских оснований считать, что это была хорошо запланированная операция глобального мирового масштаба. Даже несмотря на то, что здесь было немало объективного, непредвиденного и стихийного. В созревании кризиса главную роль, конечно, играют факторы объективного характера. Но вот сам переворот 1991 года и последующие вслед за ним события были результатом действия субъективного фактора: непрофессионализм властей, тщеславие лидеров, их нерешительность в осуществлении, с одной стороны, разумных и необходимых реформ и беспрецедентная готовность, с другой стороны, «бороться с консерваторами» по указке радикальных реформаторов и зарубежных политических советников. Немало такого рода «друзей» есть и у современной России. Противостоять им непросто, но надо. В противном случае перспективы страны могут быть самыми непредсказуемыми.

Важнейшими предпосылками научного понимания государственного управления как субъективного фактора являются:

а) понимание субъективного фактора как сознания в действии, как слияния в единое целое мыслительного и практического.

Именно по воплощению сознания в конкретные дела, по его «материализации» можно судить о содержании и созидательных возможностях субъективного фактора;

б) учет того, что субъективный фактор включает в себя элементы разного уровня иерархичности и зрелости: единство и борьбу противоположностей (противоречивость), истинность и неопределенность, сбалансированность и неустойчивость, дилетантизм и профессионализм, плюрализм и идеологический монополизм. Разве удивительно после этого, что одни и те же явления разными субъектами управления интерпретируются по-разному, причем нередко весьма отдаленно от аутентичного их понимания. Истина всегда относительна, хотя и содержит в себе значительную долю абсолютно достоверного. Вот почему в реальной практике управленческие решения одними людьми поддерживаются и с энтузиазмом реализуются. Другие к ним относятся пассивно-безразлично, третьи же однозначно негативно и даже враждебно;

в) восприятие субъективного фактора как сложного, противоречиво и неравномерно развивающегося процесса. Объясняется это достаточно просто: поскольку сознание имеет разные уровни (научное и обыденное, массовое, коллективное и индивидуальное) и выступает во многих формах (мифологической, религиозной, научной, художественной, исторической, правовой), то характеризуется оно массой различных параметров. В результате люди по-разному отражают объективную действительность, по-разному учитывают ее в своей повседневной жизненной, в том числе управленческой практике;

г) понимание того, что различные составляющие субъективного фактора с разной силой, направленностью и рациональностью воздействуют на объективную реальность. Естественно, что последствия такого влияния тоже различно — от конструктивно-созидательных до негативно-разрушительных;

д) тот факт, что субъективный фактор не только совершенствуется и усиливается, но и подвергся значительному разрушительному воздействию как извне, так и изнутри. В результате он становится рыхлым, инертным и невыразительным, постепенно слабеет, теряя свою социальную прочность. Каждому известны случаи, когда эгоизм, некомпетентность, коррупция, бюрократизм даже великие государственные намерения и цели превращают в фикцию. Из этого можно сделать лишь один вывод: стране, заботящейся о своем будущем, необходима подлинно демократическая власть, способная своевременно уловить и решительно преодолеть разрушающие тенденции, обеспечить гармонию интересов общества государства и человека.

А теперь вернемся к содержательной стороне субъективного фактора. Она имеет достаточно сложную структуру и включает в себя:

— **Потребности** (испытываемая нужда в чем-то). Потребность — это объективная характеристика субъекта как потребителя материальных и духовных благ. Например, потребность человека в труде, профессиональной самореализации, потребность общества в укреплении общественного правопорядка, в развитии рыночных отношений и т.д. Для многих самоцелью являются власть, стремление к властвованию и публичности.

Потребности достаточно обширны и разнообразны как по содержанию, так и объемам. Они меняются, но никогда не исчезают — все зависит от источников и реальных возможностей их удовлетворения, от сознания, культуры, эмоционального настроя субъекта на овладение теми или иными благами.

— **Интересы** (глубинные причины деятельности социального субъекта, направленная на удовлетворение его потребностей). Интересы бывают политические, экономические, социальные, духовные, научные, бытовые. Именно интересы лежат в основе побуждений и мотивов тех или иных поступков и действий.

Важнейшей движущей силой общественного развития являются социальные интересы, они проявляются на уровне любой социальной группы, класса, нации, народности, социальной прослойки, отдельной личности и общества в целом. Большое значение имеют классовые интересы, которые во многом определяют характер политического строя и систему государственного устройства страны, режим властвования и управления. Ни одна социальная группа, а тем более государство, добровольно поступаться своими интересами (в том числе властными) не будет. Власть, как когда-то выразился Фазиль Эскандер, «это стол, из-за которого никто добровольно не встает».

В борьбе за удовлетворение собственных интересов, к сожалению, практически не действуют даже самые высокие морально-гуманистические идеалы. Наоборот, господствующий субъект чаше всего удовлетворить их стремится за счет ущемления интересов других. Столкновение интересов приводит к социальным конфликтам, гражданским, локальным и даже мировым войнам. *И* учитывать эту закономерность в управленческой деятельности нельзя.

— Цели (образ желаемого результата управленческого воздействия, соотнесенного с интересами и потребностями субъекта государственного управления и условиями их удовлетворения). Цель — это модель будущих социально-политических и экономических изменений. В контексте субъективного фактора важно заметить, что цель управления включает три важнейших компонента: а) знания об объекте управляющего воздействия и его потребностях; б) понимание и стремление решить проблемы, которые ждут своего разрешения; г) представление о том будущем, которое наступит в результате целенаправленной управленческой деятельности.

- Воля (способность субъекта сознательно регулировать поведение, управлять своими действиями, направляя их русло достижения намеченной цели). Воля опирается на авторитет, право и возможность повелевать, распоряжаться судьбой кого-либо.

- Социальные нормы (правила, регулирующие отношения у людьми, социальными общностями, государствами, нациями и народами). Социальные нормы наиболее эффективны тогда, когда их смысл совпадает с интересами и потребностями общества, отдельных социальных сообществ и отдельных индивидов. Это нормы традиций, обычаев, ритуалов, религиозных процедур и обрядов, морали, политики. Социальные нормы, признанные государством и закрепленные законодательно, называются *правовыми нормами.*

*-* Мотивы (побудительные причины, повод к тому или иному  
действию по реализации своих потребностей). Мотивы — это предметное содержание потребностей, для удовлетворения которых субъект осуществляет активную целенаправленную деятель-. В основе мотивов лежат потребности и интересы, осознание возможностей их удовлетворения. Мотивы бывают базовые (например, биологические) и производные (например, мотив к обогащению); материальные идуховные; общественно-политические, экономические, социально-бытовые, профессиональные, познавательные; реальные и потенциальные; адекватные и неадекватные; общественные» корпоративные и индивидуальные, высоконравственные и меркантильные.

Государство (его органы, должностные лица) в своей управленческой деятельности также руководствуется определенными мотивами, всегда стоят перед выбором, как мотивировать свою политику, какие мотивы развивать, а какие затушевывать, в каком направлении менять структуру мотивации?

— **Стимулы** (факторы, побуждающие к высокоэффективной и качественной деятельности). Использование стимулов в управлении называется стимулированием. Это важнейший метод управляющего воздействия на людей посредством объективной оценки и поощрения их достижений и заслуг; это форма поощрения человека, проявления уважения к нему; это процесс создания благоприятных условий и атмосферы здоровой заинтересованности людей в проявлении инициативы и творчества в процессе совместной деятельности. Без стимулирования нет эффективного управления. Не случайно стимулирование считается важнейшей функцией управления.

**3. Организованность субъективного фактора и его влияние на качество государственного управления**

В обществе, несмотря на обилие организационных структур, призванных упорядочивать общественные процессы, дают о себе знать стихийные, хаотичные силы. Природные катаклизмы, техногенные катастрофы, эпидемии выводят (чаще всего неожиданно и помимо воли людей) некоторые процессы из состояния подконтрольности и равновесия. Они в локальных, а нередко и в глобальных масштабах нарушают привычный образ жизни людей, сложившиеся стереотипы поведения и утвердившиеся взгляды на окружающий мир. Убедительным подтверждением этому являются глобальное потепление планеты, землетрясение в Армении и чернобыльская катастрофа, события 11 сентября в Нью-Йорке, потопы и пожары в Европе, снегопады в Америке, наводнения на Сахалине и землетрясения на Камчатке. Каждый из них существенно повлиял на судьбы целых народов.

Конечно, стихийные механизмы могут формировать что-то позитивное (хаос — основа будущего порядка). Но полагаться на стихийность в управлении нельзя. Это уже не управление, а самотек. Тем более, что деструкция общественных связей чаще всего и происходит из-за безответственных субъективистских умозрений, корыстных и безграмотных действий, бессознательной разрушительной деятельности тех, в чьих руках сосредоточена власть. Субъективная стихийность имеет известные пределы, выход за которые превращают стихийность в противоправную организованность. Коррупция, например, терпима лишь до определенного предела. Если мера коррумпированности нарушена, государство становится бессильным перед этим социальным злом: власть оказывается в руках преступных мафиозных формирований.

Большая роль в организации субъективного фактора принадлежит общественному самоуправлению, в котором проявляет себя общественная самодеятельность людей, опирающаяся на соответствующие социальные институты — семью, собственность, мораль, традиции, обычаи, иные регуляторы, используемые в процессе реализации социального статуса свободной личности.

Существенной активизирующей силой субъективного фактора является менеджмент — процесс управления людьми и организациями в условиях конкуренции, рыночных отношений и их плюралистического разнообразия. Он имеет место как в формальных, так и неформальных организациях, главным образом экономического профиля. Его антипод — командно-административное, авторитарное, планово-директивное, технократическое управление.

*Менеджмент* — это наука и практика со своим объектом и предметом управляющего воздействия, своим набором управленческих знаний, умений и навыков. Отсюда различные виды менеджмента: общий и специальный, стратегический и оперативный, финансовый, экологический, технологический, внешнеторговый, инновационный, антимонопольный и др. Различны и его объекты — крупный, средний и малый бизнес, строительство, транспорт, связь и торговля, здравоохранение, наука, образование и ЖКХ, социокультурная сфера. Но главный его предмет — управление производственно-экономической деятельностью с целью повышения успешности производства и увеличения прибыли. Социальная эффективность его мало волнует. Его I объект — экономические механизмы, организационные структуры, маркетинг, управление человеческими ресурсами, информация, корпоративная культура.

Современная теория менеджмента — относительно молодая наука. Нынешняя фаза ее развития связана с работами американского исследователя и фактически основателя классической системы менеджмента Ф. Тейлора и его последователей А. Файоля, Д. Друкера, X. Вольфганга, А. Маслоу, в нашей стране — А.К. Га-стева, П.М. Керженцева, С.Г. Струмилина, позже — А.Г. Аганбе-гяна, А.И. Анчишкина, И.Н. Герчиковой, Г.Х. Попова. В настоящее время теоретики менеджмента основное внимание уделяют экономическим, информационным и технологическим аспектам менеджмента, прежде всего его человеческой составляющей, наилучшим способам достижения поставленных целей и решения конкретных задач.

В управлении также существует проблема **консолидации и интеграции субъективного фактора,** решаемая посредством выдвижения определенных идей и создания обеспечивающих их институтов и структур. Таких идей можно выделить несколько: а) идеи сохранения и укрепления родоплеменных и межнациональных отношений; б) религиозные идеи и обеспечивающие их организации (церковь); в) социалистические и коммунистические идеи; г) идеи перестройки и гласности; д) идеи демократии, федерализма **и** рынка; е) идеи правовой социальной государственности; ж) идеи международной безопасности, борьбы с ядерной и террористической угрозой, экологическими и техногенными катастрофами, распространением наркомании, СПИДа и других опасных заболеваний.

Ясно, что только государство, выражая всеобщие потребности и интересы, законодательно закрепляя всеобщую волю, может посредством своих управляющих воздействий ограничить «поле» разрушительных стихийных механизмов, поддерживать и развивать общественную инициативу и саморегуляцию.

**4. Ресурсное обеспечение государственного управления**

*Ресурсы* — ведущий фактор эффективного государственного управления. Это реальные и потенциальные средства, резервы, ценности и блага, которыми располагает и использует государство для реализации своих управленческих целей и задач. Это те возможности материального, интеллектуального, организационного и духовно-нравственного характера, которыми располагает государство и может воспользоваться ими как в настоящее время, гак и в будущем. Если объективные условия и субъективный фактор определяют характер государственного управления, то ресурсы обеспечивают успех и эффективность этого управления. Ресурсы — это и социальная среда управления, и необходимое условие, и своего рода гарант успеха этого управления.

Основным критерием социальной эффективности использования ресурсов в условиях их ограниченности и постоянной нехватки является качество удовлетворения насущных потребностей общества и отдельных его граждан. Рост же этой эффективности можно обеспечить не только и не столько за счет абсолютного сокращения или экономии этих ресурсов, а путем оптимизации (рационализации) их использования. В государственном управлении эффективность — это не только формальное сопоставление результатов управленческой деятельности и ресурсов, затраченных на их достижение. Главное здесь — политические, социокультурные и социально-психологические результаты.

Ресурсы управления в реальной жизни выступают в самых разных формах. Одни носят объективный характер (например, ресурсы экономические, природные или социально-демографические), другие — субъективный (властные, кадровые, информационные). Бывают они природными и человеческими, основными и сопутствующими, базовыми и вспомогательными. К социальным ресурсам базового характера мы относим:

— Власть, которая является ведущим субъективным условием и фундаментальным источником эффективного управляющего воздействия, представляет собой совокупность отношений руководства, господства и подчинения.

В условиях демократического федеративного государства определяющим для управления является принцип разделения власти

по ее уровням (на федеральную власть и власть субъектов федерации) и ветвям (законодательную, исполнительную и судебную) в рамках соответствующих «сдержек и противовесов». По уровням государственная власть распределяется либо на конституционных, либо договорных началах, закрепляется в форме соответствующей номенклатуры предметов ведения.

В России к предмету исключительного ведения федеральных органов относятся международные отношения, оборона и безопасность государства, установление границ и таможенное дело, денежное и валютное обращение, монетная монополия, учреждение федеральной системы правоохранительных и судебных органов, объявление войны и заключение мира, производство, приобретение, продажа, распространение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и ряд других вопросов, имеющих принципиальное значение для государства.

К предмету исключительного ведения субъектов федерации относятся местное управление, регистрация, регулирование деятельности и ликвидация местных предприятий, местные налоги, учреждение и замещение местных должностей, вопросы общественного порядка, культура, санитария, здравоохранение, местные коммуникации, коммунальное обслуживание, пособия престарелым и инвалидам, организация местной полиции, городское устройство и другие вопросы, которые непосредственно касаются населения, проживающего на территории субъекта.

В совместном ведении находятся судоустройство и судопроизводство, социальное обеспечение, налоги, земельное право, трудовое право, электроэнергетика, промышленность, торговля, банковское и биржевое дело, транспорт, за исключением федерального, образование, культура, демографическая политика, здравоохранение, охрана окружающей среды, то есть такие вопросы, которые эффективно могут быть решены только при условии согласия субъектов федерации.

Безусловно, не существует одной, годной для всех стран модели правления и федеративного устройства, а значит, и единой системы государственного управления. Их разнообразие предопределяют очень многие факторы, прежде всего экономические условия, особенности национально-этнического состава населения, традиции, культура, территория.

— Экономический потенциал общества, который включает:

а) материально-финансовые ресурсы — федеральный и региональные бюджеты, золотовалютные запасы, ценные государственные бумаги, стабилизационные и другие фонды, налоговые,  
страховые, таможенные, лицензионные и другие механизмы;

б) фонды хозяйствования, которые включают в себя основ  
ные фонды, оборотные средства, резервные и страховые фонды  
государственных унитарных и смешанных предприятий, акционерных обществ и других хозяйствующих субъектов;

в) природные ресурсы как предмет и средство производства —  
соответствующие земельные ресурсы, полезные ископаемые, леса, водные богатства, воздушное пространство;

г) государственные резервы — стратегические запасы сырья,  
топлива, продуктов питания, медикаментов и других материалов,  
необходимых для бесперебойного функционирования всех жизненно важных ее структур на случай чрезвычайных ситуаций, агрессии, стихийного бедствия и т.п.

Перечисленные экономические компоненты носят объективный, как бы «внешний» по отношению к государственной власти характер. Тем не менее, государство в рамках действующего законодательства распоряжается ими и с их помощью решает сложныенациональные проблемы — обороны и государственной безопасности, развития науки и образования, здравоохранения и социальной защиты, стимулирования производства, преодоления последствий чрезвычайных ситуаций.

Поэтому забота о развитии экономического потенциала страны — важнейший фактор государственного управления и его главный приоритет. В условиях жесткой международной конкуренции экономическое развитие страны определяется ее научными, технологическими и энергетическими преимуществами. Поэтому сегодня нам предстоит сделать новые шаги в направлении стимулирования роста инвестиций в производственную инфраструктуру, в развитие энергетики, транспорта и связи, в освоение космических и на-на технологий, стимулирование авиастроения, судостроения и перерабатывающего производства, освоение новых перспективные рынков. А значит, нужно сформировать благоприятные налоговые условия для финансирования инновационной деятельности, обеспечить конвертируемость рубля, перейти к биржевой торговле нефтью, газом и другими стратегическими товарами непосредственно на территории России;

* **Политические ресурсы.** Они скрыты в политических отношениях (в т.ч. международных), политическом сознании народа и правящих элит, политических полномочиях государственных структур, соответствующих функциях политических партий и других институтов гражданского общества. Все эти структуры, занимаясь политикой, играют активную роль в государственном управлении, особенно в разработке различных целевых программ и концепций, контроле деятельности государственных органов, защите прав и свобод человека.
* **Ресурсы принудительно-силового характера.** Вусловиях демократического правового государства в принципе они играют вспомогательную роль. Тем не менее, они незаменимы, если не «срабатывают» другие ресурсы. Никакие политические, экономические и воспитательные меры сами по себе не обеспечат нужный результат при реализации так называемых «непопулярных решений» в борьбе с преступностью, коррупцией, бюрократизмом, злоупотреблениями властью. Достаточно вспомнить сюжеты, связанные с усилением ответственности за нарушения правил дорожного движения, монетизацией льгот, повышением тарифов на услуги ЖКХ. Хотя, понятно, что без подключения политико-пропагандистских и разъяснительных ресурсов тоже не обойтись.

- **Социодемографические возможности общества.** Это уникальный, один из самых важных видов социальных ресурсов объективного характера. Человеческий ресурс — основа ресурсного обеспечения управления в целом. Ведь человек и только человек является созидателем материальных, культурных и духовных благ. Вне человека управление бессмысленно. В полной мере это касается и кадров государственных органов и местного самоуправления.

К сожалению, интеллектуально-демографический ресурс современной России, как и прежде, используется не всегда продуманно и рационально. По оценке Президента РФ7 «положение в этой сфере критическое». Ежегодно страна теряет от 700 тысяч до миллиона общей численности своего населения. Увеличивается доля престарелых и неработающих. Не ослабевает отток специалистов за рубеж. Из-за неумелого использования трудовых ресурсов медленно осваиваются ресурсы Севера, Сибири и Дальнего Востока. Население этих регионов за последние десять лет сократилось более, чем в два раза. Приморье покинуло 630 тыс. человек6. В то же время усиливается приток граждан из других государств.

Такое положение влечет за собой и другие негативные последствия: огромное количество людей вовлекается в сферу криминальных отношений, ухудшается нравственное и физическое здоровье населения. Поэтому оздоровление и развитие человеческих ресурсов сегодня — важнейшая задача российского государства. На приоритетные позиции выдвигаются задачи:

а) снижения смертности,

б) проведения более эффективной миграционной политики,

в) повышения рождаемости;

г) обеспечения бережного отношение к семье, матери и ребенку;

д) борьбы с преступностью, алкоголизмом и наркоманией.

— **Интеллектуально-кадровый ресурс общества. В** данном случае речь идет об интеллектуально-кадровом потенциале общества как объекта государственного управления, с одной стороны, и самих государственных структур как субъекта этого управления, с другой стороны. В первом случае имеются в виду кадры хозяйственных руководителей, ИТР и специалистов массовых профессий, учителей, врачей, творческой интеллигенции. Во втором — административно-политическая элита, персонал гражданской, военной и правоохранительной государственной службы, должностные лица муниципальных образований.

Кадровая ситуация в любом обществе постоянно меняется, причем достаточно динамично. В том числе по таким социально-демографическим показателям, как пол, возраст, образование, профессия, квалификация, социальный престиж, материальный достаток и т.п. Без учета этой закономерности интеллектуально-кадровый ресурс грамотно использовать в управлении невозможно. Разве можно не учитывать тот факт, что еще не так давно в России только 5—7% дипломированных специалистов были готовы работать в условиях рынка и свободного предпринимательства, что сменяемость руководящих кадров в органах власти превышала 50%, механизмы кадровых решений строились на принципах личной преданности, землячества и непотизма? Немало высококвалифицированных кадров из производства и науки перешли в торговлю и сферу обслуживания, заняты строительством дач и частным извозом, работают охранниками или уезжают на заработки за рубеж. Охранников, телохранителей и личных водителей сейчас больше, чем занятых в образовании и здравоохранении вместе взятых.

В последнее время ситуация постепенно меняется к лучшему: сложилось новое поколение специалистов, динамично формируется средний класс, развивается система высшего и среднего образования, совершенствуется практика профподготовки государственных и муниципальных служащих. Тем не менее, все еще остается угроза ослабления интеллектуального и генетического потенциала страны, обострения дефицита квалифицированных работников управления. Все большую тревогу вызывает закрытость, коррумпированность и низкий профессионализм чиновничества, превратившегося, по словам В.В. Путина, в «замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса» в целях обеспечения «собственного благосостояния».

Перечисленное толкает страну на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала, все большего отрыва власти от интересов общества. Поэтому, делает вывод Президент, ••современный российский чиновник обязан учиться разговаривай» с обществом не на командном жаргоне, а на современном я н,1 ке сотрудничества — языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии»7. Это и есть главное требование к интеллектуально-кадровому потенциалу государственного управления.

— Информационно-коммуникационные ресурсы. Это ресурсы субъективного обеспечивающего характера, включают в себя как информацию, так и средства (каналы) ее получения, распространения и обмена. Качественная и хорошо обработанная на современной научно-технологической основе информация является одним из базовых условий высокоэффективного государственного управления во всех его звеньях: на этапе формирования целей и задач управления; оценки проблемной ситуации; разработки альтернатив и принятия управленческого решения; организации I контроля исполнения. Причем, если на начальных этапах информатизации использование данного ресурса в основном было направлено на повышение качества сбора, обработки и использования информации, то сейчас происходят кардинальные трансформации во всех методах и технологиях информационного обеспечения государственного управления, вплоть до создания самых современных информационных систем типа «электронного правительства» и «электронного управления».

Информация весьма разнообразна и классифицируется по разным основаниям: а) по содержанию — финансово-экономическая, политическая, технико-технологическая; б) по уровню власти и статусам субъекта и объекта государственного управления — общегосударственная, федеральная, региональная, муниципальная, корпоративная; в) по источнику информационных потоков — промышленная, сельскохозяйственная, правоохранительная, военно-разведывательная, гуманитарная; г) по направленности — внутренняя и внешняя, восходящая и нисходящая; д) по уровню обработанности — исходная, промежуточная и конечная. Главное, чтобы информация была актуальной, своевременной, полной, объективной, обоснованной и технологичной.

Источники информации для государственного управления — **это** наука, законодательство, система государственной и ведомственной отчетности, данные статистического учета и текущего контроля, доклады спецслужб, публикации средств массовой информации, письма граждан и др. Далее включаются различного рода организационно-технические и творческие компоненты управленческого труда, начиная с регистрации информации и завершая разработкой на ее основе управленческих решений. Тем самым обеспечивается упорядоченность, системность и подконтрольность информационных потоков.

Сейчас для России особую значимость приобретают: 3 создание общенациональной и региональных автоматизированных систем управления, внедрение мониторингового контроля реализации государственных целевых программ и приоритетных проектов;

* развитие телекоммуникационной инфраструктуры, создание автоматизированных рабочих мест, подключение к системе «Интернет» и через нее к различным информационно-справочным системам типа «Гарант» и «Консультант-Плюс»;
* овладение всеми субъектами управления и их персоналом современными информационными технологиями;
* совершенствование нормативно-правового и нормативно-методического обеспечения информационно-коммуникативных систем;
* развитие дистанционных форм подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;
* обеспечение надежной информационной безопасности государства.

Ресурсное обеспечение государственного управления по важности стоит в одном ряду с целеполаганием. Без соответствующих ресурсов ни одно самое разумное управленческое решение не будет реализовано. Ресурсы — это те средства, ценности и методы, обладание которыми гарантирует успешную реализацию самых смелых управленческих замыслов. А значит, систему ресурсного обеспечения государственного управления необходимо постоянно совершенствовать, своевременно снимать противоречия между держателями ресурсов и их потребителями, добиваться, чтобы ресурсы использовались рачительно и целесообразно.

**5. Правовое обеспечение и правовое регулирование государственного управления**

Государственное управление, как уже говорилось, может быть исследовано с различных точек зрения: исторической, политологической, экономической, организационной, психологической, социологической, этической и др. С юридической — это достаточно сложная система правовых отношений, складывающихся между государством и обществом, органами государственной власти и гражданами, должностными лицами, государственными служащими и населением. Именно эта система правоотношений в данном случае нас интересует в первую очередь, ибо говорить о правовом обеспечении государственного управления вне исследования правовых государственно-управленческих отношений невозможно. Это будет беспредметный разговор.

Не следует также отождествлять понятия «правовые основы государственного управления», «правовое обеспечение государственного управления», «правовое регулирование государственно-управленческих отношений», «механизм правового регулирования государственного управления». Они близки по смыслу, тесно связаны между собой, но по ряду позиций все-таки существенно различаются.

*Правовые основы* — это совокупность принципов, норм и институтов, определяющих содержание правового регулирования определенного круга общественных отношений.

*Правовое обеспечение —* базовый ресурс государства. В широком смысле — это а) создание правовой базы для функционирования того или иного субъекта правоотношения, б) оказание соответствующих правовых услуг тому или иному субъекту; в) научное и кадровое обеспечение юридической работы по определенному направлению.

*Правовое регулирование —* это воздействие государства на общественные отношения посредством издания соответствующих правовых норм и индивидуальных правовых предписаний, исполнение которых обеспечивается не только организационно, но и государственным принуждением. Его методы — а) централизованное, императивное регулирование, при котором субъективные права и юридические обязанности жестко предопределяются законом, и б) децентрализованное, диспозитивное, при котором нормы закона применяются, если иное не установлено договором равноправных субъектов.

*Эффективность правового регулирования —* это мера позитивного воздействия права на поведение и деятельность субъектов правовых отношений, которая воплощается в конкретных социальных изменениях, которые произошли в результате реализации соответствующих норм права и правовых институтов.

*Механизм правового регулирования —* система (совокупность) правовых средств, с помощью которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения. Механизм включает в себя правовые нормы; правовой статус юридических и физических лиц; юридические факты, с которыми закон связывает возникновение, изменение и прекращение правовых отношении; правовые гарантии и формы юридической ответственности; правосознание, правовые установки и мотивы8.

А теперь остановимся на вопросах правового регулирования государственного управления более конкретно. Правовое регулирование государственно-управленческой деятельности — это **юридическая функция государства, реализуемая в процессе его воздействия на общественные отношения и посредством которой деятельность субъектов этих отношений приводится в соответствие с требованиями, дозволениями и запретами, содержащимися в нормах права.** Легитимность и обязательность исполнения установленных требований поддерживается обществом, обеспечивается авторитетом власти и ее непререкаемым правом на применение (в случае необходимости) принудительной силы.

Правовое регулирование представляет собой единство трех аспектов — социологического, нормативного и организационно-практического.

Социологический аспект заключается в том, что такое регулирование начинается тогда, когда назревшая общественная потребность *нуждается в правовом упорядочении,* когда общество I самостоятельно, без помощи государства не в состоянии реализовать эту потребность, когда в сознании людей сформировалось убеждение в необходимости правового разрешения проблемы. Государство же, осознав эту проблему, принимает соответствующиерешение и предпринимает соответствующие организационно**-**управленческие усилия по его реализации.

Сердцевину правового регулирования составляет его нормативный аспект. Это «воздействие правовых норм и индивидуальных правовых предписаний на общественные отношения». Цель же такого регулирования — защита законных интересов субъектов государственно-управленческих отношений, оптимизация управленческой правоприменительной, правоохранительной I практики и воспитательной деятельности, обеспечение неотвратимости ответственности тех, кто нарушает законы.

Многое зависит и от того, как сформулированы юридические нормы, насколько они ясны, точны и обоснованы. Являются ли они надуманными, бюрократически-умозрительными или нормами реального действия. Причем, не важно, нравятся они кому-то или нет, будут ли исполнители ими руководствоваться добровольно или в принудительном порядке. Эффективность правового регулирования определяется только их практической реализуемостью, реальным влиянием на сознание, поведение и деятельность людей.

Предметное содержание такого регулирования составляет правовое закрепление целей, функций, принципов и других социально-правовых институтов государственного управления; упорядочение государственно-управленческих отношений по их уровню, направленности, внутреннему содержанию и внешним проявлениям; юридическое определение средств, форм, методов, стадий, процедур, операций и других элементов, характеризующих государственно-управленческую деятельность.

Структурировать тематику правового регулирования можно по разным основаниям.

По *уровню управленческих отношений* правовому регулированию подвергаются: а) отношения между государством (его органами), различными социальными сообществами (социальными группами, коллективами, производственными единицами) и гражданами; б) отношения внутри государства, между его органами и учреждениями по поводу социально-правового статуса органов государственного управления, распределения предметов ведения и властных полномочий, регулирования служебных отношений и др.; в) отношения между людьми, вовлеченными в государственно-управленческий процесс.

По *ветвям власти* правовое регулирование осуществляется на федеральном уровне — на основе норм федерального законодательства, и на региональном — на основе норм законодательства субъектов РФ и нормативных актов органов местного самоуправления.

По *отраслям законодательства* правовое регулирование обеспечивается нормами материального и процессуального права. Основой являются нормы публичного права, регулирующие отношения, основанные на властных полномочиях одной стороны I подчинении другой. Это нормы международного, конституционного, административного, финансового, налогового, таможенного, уголовного, арбитражного права. Субсидиарно это регулирование обеспечивается нормами некоторых отраслей частного права, например, трудового, предпринимательского, земельного и жилищного.

Конституционное право закрепляет базовые принципы правового регулирования основных сфер общественной жизни — основы общественного и государственного строя, конституционного устройства государства и его политики, экономики, социальных отношений, положения личности в обществе, компетенцию высших органов государственной власти и порядок их формирования, принципы построения системы государственных органов и местного самоуправления, структуру, полномочия и организационные формы их деятельности.

Административное право регулирует отношения в сфере государственного и муниципального управления. Нормы административного права устанавливают систему, порядок и компетенцию государственных органов и должностных лиц исполнительной власти, закрепляют права и обязанности граждан в отношениях с этими органами и должностными лицами, определяют понятие и виды административных правонарушений, устанавливают меры административной ответственности.

Финансовое право регулирует отношения в области денежно-финансовых операций по аккумулированию денежных средств, их обращению в обществе. Это отрасль права, состоящая из норм, с помощью которых регулируются отношения в процессе создания, распределения и использования денежных фондов государства. В состав финансового права входят некоторые его подотрасли — бюджетное, налоговое и банковское право. Бюджетное право регулирует отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием государственных и местных бюджетов. Налоговое право регулирует отношения по установлению, взиманию и распределению налогов, выплачиваемых юридическими и физическими лицами, привлечению к ответственности неплательщиков налогов. Банковское право регулирует отношения, возникающие по поводу денежных средств, ценных бумаг, драгоценных металлов, информации, содержащей банковскую тайну.

Земельное право регулирует отношения, связанные с ведением земельного кадастра, регулированием выделения и использования земель различных видов (городских земель, сельскохозяйственных угодий, охранных земельных зон), куплю-продажу земельных участков, отношения землевладельцев и пользователей и т.д.

Экологическое право распространяется на отношения, связанные с рациональным использованием природных ресурсов и охраной природы, работой экологически вредных предприятий, их строительством, привлечением к ответственности нарушителей экологического законодательства.

Уголовное право регулирует отношения, связанные с совершением уголовно-наказуемых деяний — преступлений, в частности, связанных с коррупцией, взяточничеством, предательством государственных интересов.

Международное публичное право действует в сфере межгосударственных отношений, участниками которых являются государства либо их уполномоченные органы. Оно не входит в национальную систему права, тем не менее, ни одно государственное управленческое решение не должно противоречить нормам международного права, содержащихся в уставах, договорах, конвенциях, которые ратифицированы государством.

Приведенный перечень отраслей права свидетельствует о том, что по характеру решаемых задач правовое регулирование в сфере государственного управления преимущественно сосредоточено на:

□ защите прав и свобод человека и гражданина, в том числе национальных меньшинств, безработных, слабых и обездоленных;

О разработке правовых механизмов реализации государственной внутренней и внешней политики, закрепленной в соответствующих законодательных актах, ежегодных парламентских посланиях Президента страны; государственных доктринах; общефедеральных и региональных целевых программах и приоритетных национальных проектах;

□ правовом закреплении и правовом обеспечении реализации предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, за креплении правового статуса субъектов государственного и муниципального управления с четким а) установлением места каждого из них в целостной системе государственного управления, б) закреплением полномочий каждого органа власти, в) определением организационно-кадровой структуры, форм и процедур их функционирования;

* установлении правовых основ государственного регулирования хозяйственной деятельности, в частности, государственного стимулирования в предпринимательства, охраны прав собственника, пресечения монополизма и недобросовестной конкуренции и т.п.;
* формировании правовых основ социально-хозяйственной деятельности — налогового, таможенного, финансового, валютного, кредитного, инвестиционного и других видов государственного регулированная;
* обеспечении прав и обязанностей физических и юридических лиц, осуществлении государственного контроля и надзора за работой управляемых.

В правовом регулировавши используются различные методы. Последние определяются как совокупность приемов, средств, способов, с помощью которых государство, его органы и должностные лица, руководствуясь нормами материального и процессуального права, воздействуют на управляемый объект. В государственном управлении выделяют два основных метода правового регулирования: *диспозитивный* (автономный), характеризуемый взаимной независимостью и равноправием сторон, и *императивный* (категорический, властный), основанный на подчинении одних участников правоотношения „другим.

Существуют также и другие методы: централизованного и децентрализованного управления; регулятивного, охранительного и специализированного воздействия на общественные отношения; предписывающие — дозволяющие или запрещающие, поощрительные — стимулирующие социально полезное поведение путем поощрений, и рекомендательные — предлагающие субъектам наиболее целесообразные варианты поведения; дефинитивные, оперативные и коллизионные.

В зависимости от источника власти различают:

1) регулирование цент -реализованное, императивное, субординационное, при котором : управление осуществляется органами государственной власти на властно-волевых, принудительных началах. Императивный метод характеризуется созданием отношений власти и подчинения. Примером может служить правовое регулирование государственного управления федеральными органами государственной власти в пределах ст. 71 Конституции Российской Федерации, определяющей предметы исключительного ведения Российской Федерации;

1. регулирование децентрализованное, диспозитивное, координационное, при котором правовое регулирование осуществляется посредством согласования, договоров, принятия совместных актов, поддержки инициативы снизу. Здесь правоотношения возникают на основе свободной воли равноправных субъектов общественных отношений.
2. регулирование субсидиарное (вспомогательное) применяется как дополняемое нормами другой отрасли права. Например, отношения между госслужащими и их работодателем — государством регулируются нормами административного законодательства. Но есть часть служебных отношений, которые регулируются нормами трудового законодательства, например, вопросы прохождения дипломатической службы за рубежом.

По способам правовое регулирование выступает как: □ *позитивное обязывание, предписание —* возложение прямой обязанности совершать определенные положительные действия. Такое регулирование занимает доминирующее положение в системе государственного управления. Это метод властного приказа. Тем самым обеспечивается высокая исполнительская дисциплина, иерархическая подчиненность, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих; *3 запрещение* — возложение обязанности воздерживаться от совершения действий и поступков определенного рода; а *дозволение —* предоставление субъектам правовых отношений на собственные активные действия по своему усмотрению. Исторический опыт свидетельствует, что для государственного управления, даже в условиях самой широкой демократии, свободы и гласности, наиболее целесообразным и эффективным является *обязывающе-правомочный* порядок правового регулирования. В связи с этим важно понимать, что вся система государственного управления строится на принципах власти и долженствования. Свободная воля участников управленческих отношений хотя и играет важную роль, но все-таки уходит на второй план. Там, где речь идет о государственной власти и использовании ее регулирующей силы, все должно быть юридически четко, исчерпывающе прописано и нормативно закреплено. Любые управленческие действия должны совершаться в рамках действующего законодательства, все принятые решения должны своевременно и качественно исполняться. Все субъекты управленческих отношений обязаны действовать строго определенным образом. Здесь принцип «разрешено все, что не запрещено законом» не действует. В государственном управлении «разрешено только то, что разрешено законом и запрещено все то, что им не разрешено». Границы свободных действий существенно ограничены. Доминируют дозволение, запрет, обязывание, подчиненность, подотчетность и подконтрольность.

Практика знает немало форм правового регулирования государственного управления. Основными из них являются нормативно-правовые акты, судебные прецеденты, правовые обычаи и нормативно-правовые договоры. В некоторых странах к ним относятся также религиозные тексты.

**Нормативный правовой акт** — это результат правотворческой деятельности органов государственной власти или всенародного референдума. Под нормативно-правовым актом понимаются выраженные в письменной форме решения компетентных государственных органов, в которых содержатся нормы права, действующие во времени, пространстве и кругу субъектов. Он содержит властное веление, выражает волю определенной социальной общности, является юридической основой регулирования общественных отношений. **Это изданный или санкционированный компетентным государственным органом (или органами) правовой акт, обладающий государственно-властным характером и имеющий официально-документальную форму, содержащий обязательные правила поведения и гарантированный принудительной силой государства.**

Речь идет о законах (федеральных и субъектов РФ) и подзаконных актах — указах и распоряжениях Президента Российской Федерации; постановлениях, распоряжениях и инструкциях Правительства Российской Федерации; актах федеральных органов исполнительной власти и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; приказах, распоряжениях, положениях, планах, инструкциях, предписаниях федеральных министров, руководителей федеральных служб и агентств, различных инспекций и надзоров; постановлениях и решениях судебных органов; актах глав, правительств (администраций) и других органов исполнительной власти субъектов Федерации; ведомственных нормативных актах, которые издаются органами специальной компетенции; нормативных актах органов местного самоуправления.

Вполне логично, что основополагающее значение в правовом регулировании государственного управления принадлежит *конституции —* нормативному правовому акту высшей юридической силы. В большинстве стран мира конституция — это единый писаный документ (консолидированная конституция). В некоторых странах положение иное — конституции как единого документа нет. Ее роль выполняет пакет, состоящий из нескольких законодательных, судебно-прецедентных и иных актов, объявленный основным законом. Это неконсолидированная неписаная конституция. Такое положение существует в Швеции, Великобритании, Израиле, Новой Зеландии.

Конституции, являясь отражением определенной системы общественных отношений, задают управлению четкую целевую и ценностную направленность, закладывают в него «генетический код», по которому оно должно воспроизводиться и развиваться. Конституцию, в отличие от других нормативных правовых актов, часто называют «правовой хартией», «основным **законом»,** чем подчеркивается ее качество первоисточника и базиса **всей** юридической системы общества. Это важно подчеркнуть потому, что именно в правовых актах конституционного уровня закладываются правовые основы государственного строя, статус высших структур власти, закрепляются принципы и механизмы их формирования и функционирования, базисные права и свободы человека и гражданина, а также многое другое, что значимо в правовом регулировании государственного управления.

Как видим, в правовом регулировании государственного управления используется практически все многообразие тех форм, которые присущи правовому регулированию общественных процессов вообще.

К формам правового регулирования предъявляется ряд требований, которые обеспечивают упорядоченность государственно-управленческих отношений. Это:

1) своевременность принятия (издания) соответствующих правовых актов и норм, их актуальность по форме, юридической силе и содержанию;

1. устойчивость и стабильность правовых форм. Нельзя, например, находиться в состоянии перманентной административной реформы, без конца менять статусное состояние государственных органов и должностей, не давая обществу возможности их освоить, понять, оценить и применить на практике;
2. полнота и внутренняя согласованность правовых норм. Здесь целесообразно идти по пути создания крупных комплексных правовых актов, в которых управленческие феномены получают максимально исчерпывающее правовое оформление.

Таким образом, с полным основанием можно констатировать, что правовое регулирование государственного управления — это, во-первых, деятельность государства, уполномоченных им органов и должностных лиц по изданию юридических норм поведения людей, обязательных для исполнения, которое обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата. Причем такого рода нормы-требования — не самоцель, а необходимый институт упорядочения общественной жизни. Поэтому они должны быть объективно обусловленными, субъективно обоснованными, социально эффективными и системно организованными. Иначе они бесполезны. Во-вторых, это упорядочение тех сторон общественной жизнедеятельности, которые выражают всеобщую волю, потребности и интересы людей, права и свободы личности. В-третьих, это практическая реализация принципов законности, гуманизма, социальной справедливости и исторической преемственности.

**Тема 3**

**Системные характеристики государственного управления**

В рамках данной темы в форме двух лекционных и двух семинарских занятий рекомендуется рассмотреть следующие вопросы:

1. Система государственного управления: понятие и структура.
2. Прямые и обратные связи в системе государственного управления.
3. Типичное и уникальное в государственном управлении.
4. Цели государственного управления.
5. «Древо целей» управления как система.
6. Принципы государственного управления.

Прежде всего, представим понятийный аппарат.

**Ключевые понятия**

СИСТЕМА — организованная совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, свойства которой качественно отличаются от суммы свойств, составляющих эту совокупность элементов

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ — это те общественные отношения, в которых выражен государственный интерес и в рамках которых на практике реализуются цели, задачи и функции государства по *управлению делами общества*

ТИПИЧНОЕ — наиболее общее и определяющее в том, что составляет сущность явления

УНИКАЛЬНОЕ — единичное, самобытное, неповторимое

ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ — это конечный или конкретный промежуточный результат развития общества (или его подсистемы), полученный в соответствии с запрограммированными перспективами его развития

1РЕВО ЦЕЛЕЙ — система, обеспечивающая органическую взаимосвязь целей и подцелей разной сложности, уровня и содержания, направленная на достижение запрограммированных изменений

ПЕЛЕПОЛАГАНИЕ — деятельность по анализу общественных проблем, выявлению потребностей управляемого объекта и построению древа целей с учетом имеющихся ресурсов и возможностей

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ — научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления

**1. Система государственного управления: понятие и структура**

Центральным понятием «системного подхода» является понятие «система». Термин «система» имеет греческое происхождение и означает органическое целое, состоящее из частей. Это **совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, образующих определенное единство.** Понятием «система» обозначается всякая сложноорганизованная целостность, состоящая из множества элементов и отношений между ними, способных переходить в разные состояния. Показательна в этом отношении позиция видного французского социолога К. Леви-Стросса, который систему представлял как некий «ансамбль» взаимосвязанных, взаимозависимых и противоречиво развивающихся элементов, изменение одного из которых в обязательном порядке влечет изменения всех остальных, а значит, соответствующим образом трансформирует весь «ансамбль».

Понятийный аппарат исследования социальных систем стал складываться еще со времен Аристотеля, но в современном виде сформировался лишь к середине XX века. Во многом он был заимствован из кибернетики, трудов Норберта Винера, а затем получил широкое распространение в сфере гуманитарных знаний. Это случилось благодаря научным разработкам А.А. Богданова, который ввел в научный оборот понятие «социальная система» и заложил научные основы управления этими системами; В.Г. Афанасьева, выделившего проблематику системного анализа управления в самостоятельное научное направление и представившего управления как процесс приведения усилий субъективного фактора в соответствии с объективным ходом общественного развития.

До сих пор не потеряли актуальности идеи Ч. Барнарда (на основе системного подхода стремился создать целостную теорию организации управления и деловой морали), Л. Берталанфи и А. Рапопорта (исследовали сущность, закономерности, функции и динамику самоорганизации сложных социальных образований, особенности функционирования открытых и закрытых систем), К.И. Варламова (представившего философское осмысление управления как особого общественного явления), Д.М. Гви-шиани (предметом сравнительного анализа которого были закономерности, принципы, пути и особенности рационализации организационной деятельности), Дж. Клиру (доказал, что поведение системы определяется ее программой, в соответствии с которой это поведение может быть реактивным, адаптивным или активным), Ж. Лапьера (исследовал пять основных социальных подсистем — биосоциальную, экологическую, экономическую, ..культурную и политическую), Г. Лассуэлла (доказал, что, выделив в сфере политики и управления простейшие элементы, можно получить предметное представление о качестве власти, направленности и целевых установках ее управляющих воздействий), Т. Парсонса и Р. Мертона (основоположников структурно-функционального анализа, исследователей мотивационных механизмов в политике и управлении, явлений институционализации образцов ценностных ориентации в различных социальных системах), *В.Л.* Романова (разработчика *концепции* социально-инновационного государственного управления). В научной литературе встречаются различные трактовки Силы, которые, как правило, не противоречат друг другу. Только определений, по подсчетам В.А. Карташова, насчитывается не менее сорока. Их суть сводится к тому, что система — это организованная совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, свойства которой качественно отличаются от суммы свойств, составляющих эту совокупность элементов. Каждая система имеет свою структуру, свое строение с точки зрения пространственного и временного расположения составляющих ее элементов характера и прочности сложившихся между ними отношений. Если вырвать или изменить один из указанных элементов, о тут же изменится вся совокупность.

В зависимости от критерия классификации системы подразделяются:

по содержанию — на технические, биологические, социальные, экономические, информационные, управленческие, правовые, нравственные, концептуально-теоретические; по происхождению — материальные и идеальные, естественные (природного происхождения) и искусственные (созданные человеком);

* по характеру взаимодействия с окружающей средой — открытые и закрытые (замкнутые);
* по структуре — простые, сложные и глобальные;
* по уровневой структуре — двух-, трех-, четырехуровневые и более;
* по характеру функционирования — автоматические, если управление осуществляется без человека, и автоматизированные, если в управлении наряду с технической составляющей (АСУ) участвует человек.

Система характеризуется множеством связей и отношений, которые объединяют отдельные компоненты в определенную упорядоченную целостность и придают последней необходимую устойчивость и функциональность. Связи бывают жесткими (например, в технике: двигатель-трансмиссия-ходовая часть) и гибкими (в биологических, социальных, экономических, политических и других организмах); прямыми и обратными; обратимыми и необратимыми; вертикальными и горизонтальными; подчиняющими и поддерживающими; стимулирующими и тормозящими и др.

Базовые отличительные черты любой социальной системы, в том числе управленческой, следующие:

* целостность — неотъемлемая характеристика сложных систем, обладающих относительной автономностью, самодостаточностью, определенной самостоятельностью в окружающей среде;
* целесообразность — соответствие вектора развития системы той модели, которая выступает для нее в качестве цели;
* наличие оригинальной, только ей присущей внутренней структуры;
* иерархичность — составные элементы системы расположены не хаотично и произвольно, а в строгом порядке от высшего к низшему, от простого к сложному, от подчиненного к руководителю;

эмерджентность — сумма свойств системы не равна сумме свойств ее отдельных элементов. Все элементы системы занимают свое особое место, находятся в состоянии постоянного диалектического взаимодействия между собой. Каждый из них вбирает в себя и передает другим что-то такое, без чего управление системой невозможно в принципе. Вот почему неспособность к системному (объемному) видению государственной деятельности, неумение «охватить» все многообразие взаимодействующих элементов управленческой деятельности непременно формирует превратное понимание власти и государства в целом; 3 самодостаточность — возможность функционирования в автономном режиме, правомочность на самостоятельные решения по внутренним проблемам под свою собственную ответственность и с опорой на свои внутренние ресурсы. Системный подход позволяет представить государственное управление как диалектическое единство множества относительно самостоятельных подсистем. Речь идет об управляющей и управляемой подсистемах, о подсистеме целей и функций государственного властно-управляющего воздействия; подсистеме принципов государственного управления; подсистеме форм, методов и средств, с помощью которых обеспечиваются соответствующие управленческие процессы.

Управляющая подсистема — это народ как первоисточник и первооснова государственной власти в стране; государство как носитель власти и определяющий субъект управления; их производные — государственный аппарат, государственные органы, должностные лица, государственные служащие. Неотъемлемой частью субъекта государственного управления являются также некоторые негосударственные структуры, например, научно-учебные центры, созданные при государственных органах, органы муниципального управления, которым передаются некоторые государственные полномочия.

Все перечисленные субъекты наделены соответствующими полномочиями, несут юридическую, политическую и моральную ответственность пред обществом, государством и его гражданами. «Управленческие полномочия» государства определяются **тем,** что оно не только форма политической организации и юридического существования общества, но и способ определения всеобщей воли и национального интереса, выражения и защиты потребностей людей, обеспечения целей различных социальных сообществ. Только государство обладает легитимной монополией на законодательствование и принуждение с помощью специального аппарата, который профессионально обеспечивает реализацию целей, задач и функций государства.

Управляемая подсистема включает в себя все то, по поводу чего и в связи с чем возникают государственно-управленческие отношения. Основными составляющими объекта такого воздействия является общество в целом, отдельные социальные структуры, различного рода общественно-политические, экономические, социальные, культурные, духовно-нравственные институты.

Подсистема взаимодействия управляющих и управляемых - комплекс управленческих отношений, в которых выражен государственный интерес и в рамках которых реализуются цели, задачи и функции государства. Они возникают в результате юридически значимых действий и событий, требующих соответствующего управленческого регулирования, а значит целенаправленных властно-распорядительных и организационно-управленческих действий, как со стороны государства, так и объекта приложения управленческих сил.

Структурный анализ управленческой системы может быть представлен и в другой конфигурации — как совокупность институциональной, нормативной, функциональной, коммуникативной и культурно-идеологической подсистем.

1. *Институциональная* подсистема (своего рода материальный каркас системы государственного управления) состоит из) социальных институтов, каждый из которых, в свою очередь, является относительно самостоятельной системой. Она включает в себя государство, политические партии, социально-экономические учреждения и организации, а также связи и отношения между ними. Центральное место в этой подсистеме, естественно,) принадлежит государству. Активную роль играют также общественные организации и средства массовой информации, которые существенно влияют на общественное мнение, а с его помощью оказывают соответствующее воздействие на государственный аппарат и его руководителей.
2. *Нормативная* подсистема складывается из политических, правовых и нравственных норм, принципов, воззрений и традиций, направленных на регламентацию системы государственного управления в целом и каждого ее структурного элемента, в частности. Центральное место в данной подсистеме занимают правовые нормы, которые служат главным регулятором общественных взаимосвязей, обеспечивают функционирование не только государственных органов и их полномочия, но и общественных объединений, всех физических и юридических лиц.
3. *Функциональная* подсистема определяется формами государственно-управляющего воздействия, способами осуществления власти, преобладанием среди них насильственных или ненасильственных методов управления. Эта подсистема — основа государственного режима, который обеспечивает сохранение существующей власти. При этом режим обладает известной самостоятельностью по отношению к конституционно сложившейся структуре государственного управления, отраженной в институциональной подсистеме. Более того, правящая элита может выходить за рамки формально установленного правопорядка, видоизменять механизмы властвования, ограничить активность оппозиционных сил, включив соответствующий административный ресурс либо создав альтернативные «лояльные власти» структуры.
4. *Коммуникативная* подсистема включает разнообразные формы, средства и методы взаимодействия как внутри системы (т.е. между ее подсистемами), так и вне ее. На внутреннем уровне она определяется отношениями между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, институтами государства и другими субъектами управленческих взаимодействий (партиями, социальными, этническими или конфессиональными общностями, людьми как индивидуальными факторами), складывающимися в связи с их участием в осуществлении власти.
5. *Культурно-идеологическая* подсистема формируется из различных по содержанию теорий, идей и взглядов участников социальной жизни. Она во многом определяется уровнем политической, правовой и нравственной культуры общества и аппарата государственного управления, преобладанием в ней гуманистических или негуманистических течений. Функционально культурно-идеологическая подсистема решает задачи сохранения и воспроизводства существующей модели государственного управления.

Таким образом, государственное управление может быть представлено как достаточно сложное в содержательном и структурном отношении явление, которое:

во-первых, носит **субъектно-объектный характер,** выражает взаимосвязи субъекта государственного управления (государства) с управляемыми объектами (обществом и его подсистемами). Только в совокупности они образуют систему «целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия государства на общественные процессы, сознание, поведение и действия людей»2. Общество же (и все его подсистемы), как объект управляющего воздействия, формирует «социальный заказ» государству и одновременно является социальным пространством властно-управленческой деятельности. От общества, его потребностей и интересов, ресурсов и реальных возможностей в конечном итоге зависит эффективность этой деятельности.

Именно с таких методологических позиций выстроил, к примеру, свою «вневременную и независящую от социально-экономических и социальных детерминант» модель государственного управления американский ученый Д. Истон. Государственное управление он представил как органическую «совокупность взаимосвязанных видов деятельности государственных управленческих институтов и политических элит, влияющих на принятие и реализацию политических и государственно-управленческих решений. Процесс функционирования указанной системы Д. Истон описывал как процесс взаимодействия трех элементов: «вход» — «конверсия» — «выход». На «вход» попадают внешние экономические, культурные, социальные и иные импульсы от общества — различные наказы и требования общества по поводу материального благосостояния, культуры, образования, условий труда и т.д. Затем эти импульсы в соответствии с определенными принципами «осмысливаются и перерабатываются в процессе политической конверсии» и только после этого попадают на «выход» в форме конкретных решений — законов, указов, постановлений, программ, решений, политических лозунгов. При этом действует как прямая связь от общества к власти, так и обратная — от власти к обществу. Наиболее эффективной является та система, которая способна своевременно и эффективно откликаться на вызовы времени, гибко и адекватно реагировать на потребности и интересы социума, грамотно формулировать цели, своевременно принимать и качественно осуществлять принятые решения;

во-вторых, государственное управление — это процесс осознания, юридического оформления и практической реализации государством общественно-значимых целей, потребностей и интересов общества. В этом проявляется **общественно-политическая природа** государственного управления, которую можно представить в виде следующей логической схемы: «общество» — «государство» — «политика государства» — «цели и задачи государственного управления» — «ресурсы государственного управления» — «функции государственного управления» — «принципы государственного управления» — «формы и методы государственного управления» — «средства и ресурсы государственного управления» — «общество»;

в-третьих, система государственного управления представляется как достаточно сложное, многоуровневое, иерархически выстроенное множество элементов (подсистем) **онтологического характера.** Это совокупность динамично развивающихся и постоянно изменяющихся элементов, каждый последующий элемент подчиняется и обслуживается предыдущим. Между указанными элементами (подсистемами) существует последовательная и достаточно жесткая детерминация (причинно-следственная взаимозависимость). Если изменяется, обновляется или разрушается один элемент системы, то непременно наступят соответствующие изменения (адекватные преобразования) во всех остальных элементах системы.

Меняется цель — меняются задачи, формы и методы их решения.

Как только была поставлена цель перестройки партийно-советской системы управления, так тут же были поставлены задачи ускорения социально-экономического развития, расширения гласности, признания плюрализма, формирования рыночных отношений. Изменились и формы политической деятельности — появились съезды советов, альтернативные выборы, прямые трансляции съездов и заседаний Верховного Совета, политические дискуссии и телевизионные дебаты, митинги, шествия и т.д. Потребность в укреплении федеративных отношений потребовали изменения порядка формирования Совета Федерации, введения института полномочных представителей Президента в федеральных округах, изменения порядка избрания губернаторов.

Задачи формирования рыночного хозяйства тут же породили новые социальные институты, управленческие звенья и формы правовой регуляции. Потребовалось провести разгосударствление и акционирование, выработать новые формы хозяйствования, обеспечить неприкосновенность частной собственности, узаконить свободу передвижения товаров, денег и рабочей силы, сформировать антимонопольные комитеты, службы поддержки малого и среднего бизнеса, налоговые органы и т.д.

Новые формы, даже зарождаясь стихийно в недрах общественного бытия, требуют соответствующего правового обеспечения и государственной поддержки, охраны и стимулирования, защиты от неправомерного вмешательства;

в-четвертых, государственное управление — это продукт человеческого разума, это **явление субъективное,** выраженное в мыслях, чувствах, действиях и поступках конкретных людей, структур и социальных сообществ. Причем, все эти элементы находятся в определенной целостности, выразить которую можно следующей схемой: «цель» — «информация» — «знания» — «ресурсы» — «идеи и концепции» — «решения» — «управленческие действия» - «результат» — «цель». В представленной системе И включена основная логика государственно-управленческой деятельности.

И последнее: государственное управление — это **постоянно изменяющееся и непрерывно совершенствующееся явление. В** нашей стране развитие государственного управления характеризуется модернизацией государственной власти; реформированием административно-территориального устройства страны; оптимизацией полномочий и предметов ведения федеральной, региональной и муниципальной властей; рационализацией структуры и дебюрократизацией исполнительной власти; кадровым укреплением и созданием новой нормативно-правовой базы государственной службы.

К настоящему времени в рамках Административной реформы:

* проанализированы избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, намечены пути упорядочения полномочий аппарата, стандартизации государственных функций и услуг, регламентации деятельности чиновников;
* определен правовой механизм разработки и реализации государственной политики в форме общефедеральных и региональных целевых программ, приоритетных национальных проектов;
* на федеральном уровне сформирована трехзвенная структура государственного администрирования, в которой правоустанавливающие функции отделены от контрольно-надзорных и административно-управленческих. Аналогичная работа по реформированию системы исполнительной власти разворачивается в субъектах федерации;
* осуществляется оптимизация контрольно-проверочной деятельности, упорядочивается выдача лицензий и квот, усиливается стимулирование малого и среднего предпринимательства, строже пресекается монополизм и недобросовестная конкуренция и т.д.;
* уточнена ведомственная подчиненность многочисленных унитарных предприятий и госучреждений, создана более надежная и прозрачная правовая база эффективного управления предприятиями и учреждениями государственного сектора;
* сформулированы базисные принципы, показатели оценки и технологии оценки результативности деятельности федеральных и региональных (субъектов РФ) министерств, службы, агентств и должностных лиц;
* начата реализация Федеральной целевой программы «Электронная Россия», призванной обеспечить более эффективное межведомственное информационное взаимодействие, построение единой информационной вертикали государственного и муниципального управления, повышение доступности государственных услуг для граждан и хозяйствующих субъектов;
* продолжается реформа системы государственной службы, приняты решения о переходе на контрактную систему служебной деятельности в соответствии с должностными регламентами. Представлен и нормативно закреплен исчерпывающий перечень запретов и ограничений по гражданской государственной службе. Существенно сокращена численность работников центральных аппаратов федеральных министерств и ведомств. Утвержден новый порядок стимулирования госслужащих по конкретным результатам их деятельности, совершенствуется система предоставления социальных гарантий лицам, замещающих отдельные должности государственной службы. Все это как раз и должно обеспечить высокую эффективность аппарата государственного управления, повысить привлекательность государственной службы, стимулировать приток в органы государственной власти наиболее подготовленных и достойных специалистов.

**2. Прямые и обратные связи в системе государственного управления**

Вопрос прямых и обратных связей в системе государственного управления заслуживает самого пристального внимания. Одни исследователи видят прямые связи жесткими и деспотичными (сильная рука), без которых, по их мнению, невозможно обеспечить эффективное управление общественными процессами. Другие утверждают, что в прямых связях «сверху-вниз» царит произвол эгоистического «я хочу», «я так считаю», которые игнорирует разумное управляющее воздействие, а обратные связи «снизу-вверх» носят преимущественно хаотично-случайный характер в виде бесконечных просьб, предложений, требований, нареканий и т.д.

Дополнительные сложности в организации прямых и обратных государственно-управленческих связей возникают в условиях федеративного государства. В России, например, вполне обоснованный отказ от жесткой вертикальной соподчиненности органов государственной власти и местного самоуправления привел к «параду суверенитетов», к тому, что некоторые субъекты федерации и их лидеры стали считать себя свободными от законодательных актов федеральных органов. В результате нависла угроза развала государства. Огромные трудности возникли со сборами налогов, финансированием государственного аппарата, армии, реализацией социальных программ. Как только отказ от иерархии и соподчиненности стал механически переноситься на систему исполнительной власти, государство тут же потеряло способность управлять.

Но как бы мы ни трактовали государственное управление, если управляющее воздействие не доходит до управляемого объекта, не влияет на жизнь человека и его деятельность, то такое управление теряет всякий смысл. Все его элементы начинают действовать разрозненно, противоречиво, уничтожая друг друга в конкурентной борьбе. Искусство управления как раз состоит в том, чтобы посредством многообразных и разумно сочетающихся между собой институтов, форм, процедур и социальных технологий прямой и обратной связи (включая многопартийность и парламентскую оппозицию, независимость местных властей, свободную прессу, неправительственные организации и другие составные гражданского общества) обеспечить высокоэффективное функционирование управляемой системы.

*Прямые связи —* это воздействие управляющего субъекта (органа, должностного лица) на объект. В этих связях представлено преимущественно воздействие сверху вниз (например, приказ с расчетом на строгое и безусловное его исполнение). Хотя управляющее воздействие может быть и горизонтальным, координирующим. Прямые связи могут быть постоянными, временными и эпизодическими, мягкими (дирижерскими) и активными, командными и даже силовыми. Хорошо, когда прямые связи естественны, как говорится, «незаметны». Значительно хуже, когда они проявляются в форме жесткого администрирования, всевозможных штурмов и авралов, объявления особых ситуаций, введения прямого президентского правления и внешних управляющих и т.д. Что-то подобное было присуще системе партийно-советского руководства, которое чаще всего порождало не энтузиазм, а неприятие и раздражение.

*Обратные связи —* это реакция объекта на управленческие импульсы субъекта в форме определенных действий (согласия и подчинения или несогласия, неповиновения и даже противодействия) и соответствующей информации (о поведении объекта, о восприятии и выполнении «управленческих команд»). Это, по представлению Ф. Люиса, «опорная реакция на то, что услышано, прочитано или увидено». Руководитель, который не может наладить обратную связь, очень скоро обнаружит, что эффективность его управленческих действий резко падает. В конце концов, он окажется изолированным и постоянно обманываемым.

Обратные связи могут быть активными и пассивными, консенсусными и конфликтными, непрерывными и «рваными», постоянными и цикличными. Наиболее эффективно то управление, в основе обратных связей которого лежит сотрудничество, взаимодействие, расчет на инициативу снизу, взаимная ответственность и т.д. Хуже, когда эти связи носят пассивный, а тем более активно-протестный характер, и выражаются в забастовках, демонстрациях, пикетах, голодовках. Они свидетельствуют о серьезных сбоях в управлении и даже могут привести к кризису управления в целом.

Проблематичным является также вопрос о соотношении прямых и обратных связей. Здесь возможны диспропорции:

* перекос в сторону прямых связей ведет к авторитарной бюрократизации управления, снижению его рациональности и авторитета. Убедительный пример тому советская система централизованного партийно-государственного управления, основанного на монополизме, всеохватывающем планировании и тотальной подконтрольности всех общественных отношении, мобилизационных методах и бюрократических средствах управляющего воздействия;
* перекос в сторону обратных связей — прямой путь к анархии и нарушению системности управления. Свидетельство тому — опыт радикальных реформ (берите суверенитета, сколько проглотите) в годы президентства Б.Н. Ельцина. Извращенное понимание демократии и рынка, голое администрирование, личные амбиции и борьба за лидерство, отсутствие четких программ социально-экономических и политических преобразований довели экономику страны до упадка, людей к массовому обнищанию, СССР к развалу, а Россию поставили на грань этнических столкновений, социального разложения, интеллектуальной и моральной деградации, а также полного игнорирования законности в угоду правящих элит.

На принципиально иной результат может рассчитывать лишь то государство, которое не на словах, а на деле ориентировано на правовую законность, демократические преобразования, цивилизованные рыночные отношения, уважительное отношение к общественному мнению, лишь та власть динамична и гибка, которая вмешивается только в те сферы, где ее присутствие социально оправдано, политически необходимо, социально и экономически эффективно.

В системе государственного управления представляется возможным выделить два типа обратных связей: объектные и субъектные.

Объектные обратные связи отражают уровень, глубину, адекватность восприятия управляемыми объектами управляющих воздействий субъекта управления. Ведь каждому управляющему компоненту необходимо своевременно и достоверно знать, как воспринимается и воплощается в реальные дела его активность, входят ли его идеи и замыслы, требования и установки до управляемого объекта и конкретных исполнителей. Государство должно знать, насколько адекватно и с каким настроением общество реагирует на принятые законы и постановления, как реально действуют налоги, лицензии и квоты, насколько обоснованы тарифы и оправданы его инвестиции и кредитно-денежная деятельность, насколько действенны контрольно-надзорные мероприятия и т.д. Искусство управления состоит именно в том, чтобы своевременно получать качественную обратную информацию и на ее основе принимать соответствующие решения и добиваться эффективного функционирования объекта.

Несвоевременность, необъективность, неполнота и противоречивость обратных связей существенно затрудняют деятельность субъекта управления. Эффективно управлять в такой обстановке практически невозможно.

При этом, конечно, никто не отменяет самостоятельность )6ъекта. Хотя понятно, что эта самостоятельность относительна. Противопоставление государства обществу недопустимо. Авторитаризм и тоталитаризм, с одной стороны, и безбрежный либерализм — с другой, в равной степени опасны и грозят трагическими последствиями. Абсолютизация власти, искусственное противопоставление интересов одних в ущерб другим, нездоровая конкуренция управляющих и управляемых недопустимы. Государство не есть нечто внешнее по отношению к обществу и стоящим над ним. Это не просто политическая надстройка. Это форма и средство самоорганизации людей, своего рода базис (фундамент), над которым возвышается страна как целостный социальный организм.

Да, общество является своеобразной ареной и предметом приложения сил государства. Но это вовсе не означает, что обществу отводится роль пассивного исполнителя его воли, что государство создается только для принуждения и господства, для удовлетворения властных амбиций и потребностей экономически господствующих классов, правящих элит и чиновничества. Современное демократическое правовое социальное государство создается во имя обеспечения жизнедеятельности общества как единого целого, для поддержания в нем должного правопорядка, обеспечения обороны и национальной безопасности, защиты жизни, здоровья, прав, свобод и достоинства человека.

**Субъектные обратные связи** — это отношения и связи, которые характеризуют целесообразность и рациональность внутренней организации и деятельности субъекта государственного управления в целом, а также всех его подсистем и компонентов. Субъектные обратные связи отличаются иерархичностью, многоуровневостью и многоэлементностью.

Формы субъектных обратных связей — отчеты, акты контрольных проверок и ревизий, информационно-аналитические записки, доклады о ходе исполнения ранее принятых решений, контент-анализ документов и публикаций прессы, экспертные оценки и социологические замеры и др. Такого рода информация особо значима в практике управления. Тем более в условиях федеративного устройства государства и разделения власти, в условиях демократизации общественных отношений и повышения значимости муниципального управления.

**3. Типичное и уникальное в государственном управлении**

Системный характер государственного управления, объективно связывающий все его компоненты в единую динамично развивающуюся целостность, требует выделения в управлении, с одной стороны, общего, типичного и универсального, а с другой стороны, единичного, индивидуального и неповторимого.

При этом следует учитывать, что у нас часто отождествляются понятия «единство», «унификация» (шаблонирование) и «типичность». Считается, что чем больше в системе унифицированных цементов и шаблона, тем прочнее, устойчивее, стабильнее и надежнее система. Опыт свидетельствует, что это далеко не так.

примеров тому множество. Советскую систему не спасли ни централизованное планируемое управление, ни однотипные штаты и номенклатурные подходы к решению кадровых вопросов. ни командно-мобилизационные методы работы, ни идеологическая монополия. Многие эксперты вовсе не уверены, что назначение губернаторов по рекомендациям из одного управляющего центра (администрации Президента) укрепит единство общества, обеспечит ожидаемые качественные подвижки в системе государственного управления.

Шаблон и типичное — не одно и то же. Типичное — это не унификация и шаблонирование, а выделение наиболее общего и определяющего в том, что составляет сущность явления. Типичное схватывает самое существенное, что скрыто в недрах управленческой системы. Это то общее, что качественно присуще множеству явлений. С учетом типичного и уникального строятся межбюджетные отношения; создается правовое поле государственного и муниципального управления на федеральном, региональном и местном уровнях; определяются предметы исключительного и совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Многие полагают, что в условиях демократии и самоуправления типичное вообще становится излишним и может быть отброшено как наследие тоталитарной системы управления. При таком подходе смешиваются разные явления: право (свобода, инициатива) на творческий поиск и обязанность (необходимость и дисциплина) действовать целесообразно. Целесообразность заставляет обращаться к типичному, т.е. к тем способам, формам, методам и средствам, с помощью которых в прошлом уже решались аналогичные задачи применительно к данной конкретной ситуации. Надо опираться на те знания и опыт, которые апробированы и стали достоянием общественной практики. Все конструктивное I перспективное следует изучать, обобщать и, пропагандируя, внедрять в практику. В том числе и в практику государственного управления.

Правда, выявление и использование типичного в государственном управлении имеет свои особенности.

Во-первых, следует учитывать те *ограничители* объективного характера, которые «ужесточают» систему государственного управления: огромные масштабы и сложность объекта управления; активность институтов гражданского общества и постоянное повышение действенности самоуправленческих механизмов; противоречивость интересов и разнонаправленность усилий различных субъектов социального действия; жесткая процессуально-правовая урегулированность функционирования государственной машины.

Во-вторых, *иерархически-пирамидальное построение* субъекта государственного управления, а значит, неодинаковое отражение многообразия управляемого объекта на разных уровнях, этажах и звеньях управленческой пирамиды. По мере повышения уровня происходит как бы укрупнение и своего рода обобщение управляемых социальных процессов, вычленение в них наиболее существенного и значимого. Естественно, что во всех деталях, во всем многообразии и сложности эти процессы предстают лишь на первичном уровне. На федеральном общегосударственном уровне видится лишь наиболее важное, базовое, играющее решающую роль в обеспечении жизнедеятельности общества или отрасли.

Справедливость такого вывода подтверждает опыт монетизации льгот, которое не так давно на общефедеральном уровне провело наше государство. Привести к общему знаменателю (т.е. найти типичное и взаимовыгодное для всех) возможности государства, субъектов федерации, органов местного самоуправления и интересы ветеранов войны и труда, пенсионеров, инвалидов и многодетных семей оказалось крайне трудной управленческой задачей. Причем не только для Министерства здравоохранения и социального развития, но для Президента и Правительства страны. Только благодаря грамотным и решительным действиям властей, общественных организаций, бизнеса и граждан она была более-менее успешно решена.

Не менее показателен и другой пример, но уже из сферы управления жилищным строительством на городском уровне. Как не просто, оказывается, в условиях рынка властям найти «общи язык» с владельцами частных домов по поводу условий их переселения и выделения новых участков земли под городское и жилищное строительство. Как драматично и с какими трудностями власти Москвы решали подобные вопросы в районе «Северное Бутово». В зоне конфликта оказались мэрия, администрация округа, суды, прокуратура, МВД, Общественная палата, средства массовой информации, отдельные политики. Поиск взаимоприемлемого решения занял немало времени, потребовал серьезного напряжения. Типичное и, главное, взаимоприемлемое решение было найдено, что и помогло «разрешить» конфликтную ситуацию.

А разве можно говорить о мудрости тех управленцев, которые инициировали и принимали решения о выращивании кукурузы на крайнем Севере, о развитии свиноводства в мусульманских регионах страны, а овцеводства там, где нет пастбищ и соответствующих навыков хозяйствования, когда в угоду политическим амбициям борцов с пьянством выкорчевывались ценнейшие виноградники?

Общегосударственное управленческое решение задает типичную модель решения определенной проблемы. Затем эта модель конкретными государственными органами должна быть реализована в конкретных условиях с учетом конкретных обстоятельств и особенностей. Именно таким образом происходит движение от общего и типичного через особенное к конкретному и единичному. И, наоборот. Причем, в этом «движении» участвуют все составляющие государственно-политического, социльно-экономического и духовно-нравственного механизмов правления.

О чем все это говорит? Прежде всего о том, что в государственном управлении наряду с типичным, не менее важное место занимает уникальное, **т.е. единичное, самобытное, неповторимое.** Управление — это не жесткие связи и не конвейерные **технологии,** в рамках которых выполняются однообразные и строго регламентированные операции. В большинстве случаев участники >правленческих процессов сталкиваются с ситуациями, которые не позволяют использовать шаблоны и готовые рецепты. **Приходится** создавать новые модели, искать оригинальные формы практических действий.

Именно в ситуации неповторимости проводилась в нашей стране приватизация и разгосударствление государственной собственности, выстраивались рыночная финансово-банковская **и** налоговая системы, формировались страховая медицина, частная школа и т.д. Во многом именно с этим, как нам представляется, связаны многие ошибки в управлении реформами. Жизнь непрерывно меняется, а это означает, что в управлении надо постоянно искать новые решения, каждый раз по-новому осмысливать происходящее, сохранять наиболее ценное, создавая оригинальное, не уничтожать уникальное.

История государственного управления, к сожалению, богата примерами, когда уникальное воспринимается настороженно, с недоверием и огромным трудностями. Многие начинания, инициативы и новаторские формы так и остались невостребованными. Именно поэтому в свое время «не сработали» реформы А.Н. Косыгина в промышленности и сельском хозяйстве. Действовавшая плановая система их откровенно отторгала. Запрограммированная на заранее заданные схемы и шаблон система управления постоянно с кем-то и с чем-то боролась, развенчивала ревизионизм, «отстаивала» чистоту мировоззрения и т.д. Все проводимые реформы, как правило, не отличались глубокой концептуальной продуманностью, стройностью и перспективной последовательностью. В результате народно-хозяйственный комплекс погрузился в состояние напряженности, неустойчивости, внутреннего застоя и внешней конфликтности. Это и стало объективной основой будущей перестройки и рыночных преобразований.

Все зависит от того, насколько глубоко субъект управления способен осмыслить многообразие объективной реальности и учесть ее в своей практической деятельности. Не впадая при этом в крайности. Искусство управления заключается в придании объективной реальности такой конфигурации, которая, с одной стороны, позволяла бы максимально эффективно использовать совокупную мощь государства, а с другой — способствовала бы интеллектуальному усилению этой мощи за счет инициативы, творчества и ответственного отношения к делу общества. Первая часть данной формулы требует умелого распределения целей, задач и функций государственного управления по иерархической пирамиде государственных органов и государственных должностей, вторая же часть требует создания системы более разумного стимулирования творческого потенциала субъективного фактора.

**4. Цели государственного управления**

Построение организационно-функциональной структуры любой управленческой системы начинается с определения ее целей. Напомним, что цель — это мысленное предвосхищение результата каких-то усилий, какого-то вида человеческой деятельности. Это продукт субъективного отражения объективной реальности с выходом на желаемый конечный результат.

*Цель государственного управления —* это тот конечный **или конкретный промежуточный пункт на пути достижения определенного состояния общества (или его подсистемы) в соответствии с запрограммированными перспективами его развития.**

*Цель в управлении —* **это идеальный, внутренне побуждающий мотив деятельности во имя удовлетворения насущных потребностей и интересов.** Другое дело, насколько эти цели ориентированы на человека и как учитывают имеющиеся в обществе ресурсы и возможности. Последнее, к сожалению, часто забывается, порождая социальную расточительность, политическое высокомерие властей, коррупцию и безответственность.

Положение существенно меняется с переходом к демократии, которая, опираясь на широкую гражданскую активность, придает процессу целеполагания большую объективную обоснованность и рациональность. Даже несмотря на то, что недемократические режимы тоже могут проводить быстрые и достаточно эффективные реформы, способны обеспечить высокие темпы экономического роста, концентрируя на одном направлении все имеющиеся в его распоряжении социально-политические, финансовые, интеллектуальные и материально-технические ресурсы. Но чаще всего все эти экономические достижения крат-ковременны и по большому счету не касаются интересов широких масс трудящихся.

Согласно Конституции, Российская Федерация провозглашена демократическим правовым социальным государством, цель которого — общество достойной жизни и свободного развития человека. ***Построение такого общества рассматривается в качестве магистрального направления внутренней и внешней политики российского государства, в качестве главной стратегической его*** *цели.* В развернутой редакции эту цель В.В. Путин сформулировал в своем Послании Федеральному Собранию **РФ** еще в мае 2003 года. В обозримом будущем, сказал он, наша страна должна занять достойное место среди действительно сильных, экономически передовых и влиятельных государств.

Мы, наконец поняли, что стратегия современного государства заключается не в идеалистическом мессионерстве во имя светлого будущего всего человечества, а в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа. Главная цель государственного управления должна быть представлена в другой редакции — максимальное удовлетворение потребностей людей и формирование цивилизованного образа жизни, создание надлежащих условий для спокойной жизни и созидательной деятельности людей, формирование рациональных отношений между человеком, государством и обществом.

Реализация же этой цели может быть обеспечена посредством решения целого ряда тактических и стратегических задач:

а) формирования дееспособного гражданского общества;

б) построения государства, обеспечивающего безопасную и достойную жизнь людей;

в) становления свободного и социально ответственного предпринимательства;

г) усиления борьбы с коррупцией и терроризмом;

д) модернизации Вооруженных Сил и правоохранительных органов;

е) укрепления позиций России в международных делах.

Основные характеристики целей государственного управления можно представить следующим образом:

1) цели государственного управления по своей сущности и базовым источникам *носят объективный характер.* Источником их возникновения является общество. Они зарождаются «внизу», идут от потребностей и интересов народа и поэтому носят объективный характер. Интересы же бывают самые разные — общегосударственные и региональные, национальные и классовые, экономические и политические, внутригосударственные и внешнеполитические, общие и частные, общественные, корпоративные и личные. И все это не может не учитываться в процессе принятия и реализации государственных управленческих решений.

И это, несмотря на то, что будущее, которое заключается в управленческих целях неведомо, скрыто, альтернативно. То, что свершилось в прошлом, мы знаем, можем соответствующим образом исследовать и оценить. А вот то, что будет, можно лишь прогнозировать. Поэтому без научного осмысления и соответствующего моделирования будущего никакое сколь-нибудь эффективное управление невозможно. Справедливость формулы Огюста Конта — «знать, чтобы предвидеть, предвидеть, чтобы управлять», никем не оспорена и вряд ли будет оспорена. Предвидение, прогнозирование, программирование и планирование социальных процессов — непременные элементы не только механизма целеполагания, но и всей системы управления;

1. цели государственного управления *по форме и своему внешнему выражению субъективны.* Это продукт сознательного выбора и мыслительного предвосхищения будущего. Цели осознаются и формулируются людьми, выдвигаются институтами гражданского общества, нормативно закрепляются органами государственной власти в соответствующих управленческих решениях;
2. цели государственного управления *отличаются иерархичностью, системностью.* Есть цели главные, базовые, глобальные, а есть второстепенные, подчиненные. Сложность же управленческого целеполагания состоит в том, что из огромного множества возможных вариантов целевых установок движения вперед, необходимо выбрать те из них, которые реальны и непременно должны быть реализованы.

Классификация и иерархизация целей имеет не только научный, но и большой практически-прикладной политический, социально-экономический и нравственный смысл. Скажем, марксизм с его материалистическим пониманием истории И делением общества на базис и надстройку в качестве ведущих государственных целей однозначно считал цели экономического характера. Экономика представлялась концентрированным выражением политики и решающей базой решения практически всех проблем общественного бытия. Вот почему ничего удивительного нет в том, что пятилетние и текущие планы хозяйственного характера находились в центре внимания партийного и государственно го руководства, далеко не всегда были нацелены на эффективное и социально ориентированное решение экономических проблем. Очень часто планы были самоцелью, реализовывались ради самих этих планов.

Конечно, без прочной и постоянно развивающейся экономической базы никакие цели и задачи реализовать невозможно. Тем не менее, валовые экономические показатели, прибыль и барыши не могут быть основной целью государства, главным ориентиром его управленческой деятельности. Экономика — базовый и очень серьезный фактор управления, но это все-таки лишь средство достижения главного. А главным является человек, как записано в Конституции РФ, — высшая ценность демократического правового государства7.

В современном мире только государства, избравшие демократическую форму организации власти, научившиеся использовать плановые начала в государственном регулировании рыночных отношений, добились высокого уровня жизни и социальной защиты нуждающихся. Как не вспомнить в связи с этим Алексиса фон Токвиля, который писал, что «демократия не обеспечивает людям наиболее квалифицированное управление, но она производит то, что часто не могут создать способнейшие правительства, а именно — всепроникающую и неуемную активность, сверхмощную силу и неотделимую от нее энергию, которая способна творить чудеса, какими бы неблагоприятными ни были обстоятельства». Поэтому людей надо обучать демократии, надо постоянно возрождать демократические идеалы и очищать нравы, постепенно приобщая граждан к делам управления государством, избавляя их от неопытности в этих вопросах и вытесняя их слепые инстинкты осознанием своих подлинных интересов8.

Только в условиях истинной демократии цели государственного управления обретают надежную поддержку со стороны гражданского общества, народ становится субъектом формирования целей государственного управления, у него появляется доверие к этим целям, реальное ощущение своей причастности к решению важных государственных проблем. Поэтому ***построение демократического правового социального государства и цивилизованного гражданского общества, укрепление позиций России в мире — важнейшая стратегическая цель современной России;***

4) достижение стратегической цели разбивается на этапы и временные интервалы, в течение которых с учетом меняющихся обстоятельств и наличия определенных ресурсов определяются соответствующие стратегические подцели и т.д. Затем выдвигаются оперативные цели, которые в свою очередь подразделяются на множество целей-задач частного характера.

В зависимости от иерархии государственного управления цели делятся на главные (генеральные, стратегические), которые определяются высшими органами власти, и подцели первого, второго, третьего и т.д. уровней. Цели первого уровня определяются министерствами, второго — субъектами Федерации. Далее идут цели муниципального и корпоративного уровней. По масштабам они могут быть глобальными, межгосударственными и государственными, региональными и муниципальными, межотраслевыми и отраслевыми. По объему — общими и частными, по результатам — конечными и промежуточными, по времени — долгосрочными, среднесрочными и краткосрочными, перспективными (отдаленными, близкими) и непосредственными.

По содержанию цели могут быть выстроены в определенной последовательности: общественно-политические — экономические — социальные — духовные — организационные — информационные — разъяснительно-пропагандистские.

Цели ***общественно-политического характера*** имеют особую значимость, их реализация обеспечивает комплексное, целостно-сбалансированное и качественное развитие общества. В них выражена общая направленность государственного курса на долгую перспективу по обеспечению социального мира и динамичного развития социума. Конституция Российской Федерации, шкрепив федеративную форму государственного устройства и демократический строй, коренным образом изменила политическую парадигму общественного развития и предопределила новые стратегические цели: демократическое развитие страны, создание эффективной правовой и политической системы, формирование цивилизованного гражданского общества и самое главное — повышение уровня жизни народа на основе гарантированных прав и свобод каждого.

Цели ***социального развития*** являются своего рода отражением стратегии общественно-политического развития. Их реализация определяет социальную структуру общества, взаимоотношения всех его социальных слоев и классов, уровень, наконец, социальной обеспеченности каждого человека. Этот блок целей включает в себя не только создание благоприятных условий для динамичного развития цивилизованной социальной структуры и создание «среднего класса» — опоры политической стабильности, но и:

* предупреждения социальных конфликтов через социальное партнёрство, социальную сплочённость, непримиримое отношение к любым проявлениям политической, социальной, национальной и религиозной нетерпимости;
* решения демографической проблемы, сохранения и наращивания качества человеческого потенциала путем поддержки семьи, материнства и детства, вывода на принципиально новый уровень отечественного здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, системы социального и пенсионного обеспечения, продовольственного комплекса, физкультуры и спорта;
* обеспечение общедоступности социально-бытовой инфраструктуры через адекватную политику доходов населения и оптимизации системы финансирования социальной сферы;
* усиление мотивации к высокопроизводительному труду через обеспечение реальной возможности честным трудом обеспечить себе и своей семье достойную жизнь на основе принципа равных возможностей и разумных личностных ограничений, возрождения базовых семейных и духовно-нравственных ценностей.

Перечисленные цели сформулированы в приоритетных национальных проектах, главный смысл которых лаконично выразил Президента Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 2007 года — «инвестиции в человека и в повышение качества жизни». На них сегодня сконцентрированы основные усилия государства и гражданского общества.

Весьма тонкой сферой государственного управления является *духовная жизнь общества.* Исторический опыт передовых стран показал, насколько велико и значимо влияние духовного настроя, культурно-образовательного и научного потенциала общества на развитие экономики, политики и социально-бытовой сферы, на психологический настрой и образ жизни людей. При этом следует особо подчеркнуть, что цели демократического государства в области духовной жизни ничего общего не имеют с духовным насилием, всепроникающей цензурой, навязыванием идеологических штампов, манипуляцией общественным сознанием. Задача государства другая — создание оптимальных условий, в том числе финансово-экономических, для сохранения духовно-культурной самобытности народа, динамичного развития художественного и изобразительного искусства, обеспечения свободного доступа широких слоев к его ценностям. В том числе путем поддержки театров, кино, музеев и библиотек, защиты исторических памятников, активизации творческих союзов и институтов народного творчества, создания фонда русского языка, введения грантов для музыкальных, театральных, научных и других творческих коллективов.

Цели государственного управления ***в экономической сфере*** — это цели долгосрочной стратегии экономического развития страны на рыночных основаниях до уровня лучших мировых достижений, прежде всего в таких отраслях, как энергетика, машиностроение, транспорт, строительный комплекс, сельское хозяйство. А далее — удвоение ВВП, повышение производительности труда на основе освоения высокотехнологичных производств, выход на мировые стандарты качества товаров и услуг, устранение инфраструктурных ограничений экономического роста.

Для достижения этих глобальных целей и решения промежуточных задач экономического характера уже сделано немало: сформирован рынок финансов и ценных бумаг, стабилизировался рынок труда, розничных товаров и услуг, более действенной становится налоговая система и таможенный контроль. Государственные инвестиции во все большей мере становятся катализатором роста частных инвестиций. Динамично развивается малое и среднее предпринимательство. Начата реализации мер по стимулированию переработки сырья внутри страны, ужесточаются лицензионные требования к недропользователям, разработчикам минеральных ископаемых, лесных богатств и водных биологических ресурсов. И самое главное — резко увеличивается финансирование фундаментальных научных исследований, в том числе в области нанотехнологий, электроники, химии, биоиндустрии.

***Организационные*** цели государственного управления заключаются в создании оптимальной системы организационных институтов, способных обеспечить высокоэффективное влияние субъекта на объект управления. С помощью организации происходит упорядочение и рационализация целей государственного управления, а также объединение и сплочение людей для их достижения. Только с помощью грамотной организации можно в оптимальные сроки и с минимальными издержками достичь поставленных политических и социально-экономических целей.

*Информационные* цели предполагают установление социальных коммуникаций через прямые и обратные связи между субъектом и объектом управления, призванных обеспечить оптимальный объем и достоверность информации о состоянии управляемой системы, для оперативной корректировки управляющего воздействия на объект управления. Без этого условия принятие правильных решений абсолютно невозможно.

С информационными целями тесно связаны *разъяснительно-пропагандистские* цели. Поскольку в управлении всегда присутствует элемент принуждения и ограничения свободы, то аргументированная информация о протекающих в обществе процессах, объясняющая их объективную необходимость и последствия, значительно снижает социальную напряженность, оказывает мобилизующее воздействие на объект управления.

Таким образом, цели государственного управления *образуют систему,* что позволяет построить соответствующее «древо целей». Далее действует своя логика: каждая предыдущая цель детерминирует последующую, реализация одной цели становится плацдармом для постановки новой цели. Но при этом следует помнить, что в процессе целеполагания происходит так называемое «рассеивание целей» по различным ветвям и уровням власти, министерствам и ведомствам, отраслям и администрациям, службам и агентствам. Важно только, чтобы рассеивание это было не спонтанно-хаотичным, а оптимальным и подконтрольным, не порождало бюрократизм и безответственность.

Чтобы этого не произошло, цели любого управленческого звена должны быть:

а) конкретными,

б) реальными,

в) контролируемыми и, самое главное,

г) системно увязанными между собой.

**5. «Древо целей» управления как система**

Приведенная классификация целей государственного управления отражает их горизонтальный срез и не дает четкого представления об их субординации. Для того чтобы расположить управленческие цели в иерархическом порядке, проследить взаимосвязи между целями разного уровня и содержания, строится «древо целей».

Построение такого древа — **это формирование перспектив государственного развития, обеспечивающих органическую взаимосвязь целей и подцелей разной сложности, разного уровня и разного содержания (социальных, политических, экономических, духовных и т.д.), а также их согласование для достижения запрограммированных изменений.** «Древо целей» обеспечивает согласованность и органическое единство множества целей, их жесткую ориентированность на решение задач стратегического плана.

Построение древа целей не содержит в себе какой-то особой идеолого-политической нагрузки. Хотя, проанализировав содержание намеченных целей, составляющих «ствол», «крону» и «корневую систему» древа, можно получить достаточно четкое представление о характере государства, приоритетах и социальной направленности его политики, действенности форм, методов и средств достижения намеченного.

Идея представить систему целей государственного управления в виде древа, уходящего корнями в социальную почву (социум), родилась довольно давно. Не случайно также сравнение социума с «почвой», которая питает древо целей. В таком образном выражении находит подтверждение известная мысль о том, что «человечество ставит перед собой только те задачи, которые оно в состоянии решить». Если питательная среда не в состоянии обеспечить жизнедеятельность древа, последнее погибает, какими бы прекрасными порывами ни руководствовались его создатели. Цель только тогда реальна и конструктивна, когда замыслы и потребности управляющего соответствуют интересам и ресурсным возможностям управляемого.

При формировании древа целей субъект управления должен: — обладать исчерпывающей информацией о потребностях и интересах общества (регионов, социальных групп, классов, наций, граждан), о тех результатах, на которые, реализовав поставленные цели, государство рассчитывает выйти;

* развернуть главную цель в вертикальную и горизонтальную структуру подцелей таким образом, чтобы реализация данной цели обеспечивала реализацию целей более высокого уровня;
* помнить, что все подцели, расположенные на отдельных уровнях древа целей, должны быть независимыми и невыводимыми одна из другой;
* иметь отчетливое представление о ресурсной базе реализации намеченного, включая материальную, финансовую, правовую, интеллектуальную, кадровую, организационную и духовно-нравственную ее составляющие;
* знать сильные и слабые стороны правового пространства государственно-управленческой деятельности.

Публично-политической формой закрепления целей являются:

* ежегодные послания президента парламенту,
* государственные доктрины,
* комплексные целевые программы,
* приоритетные национальные и региональные проекты,
* программы социально-экономического развития отрасли, региона.

Официальной формой их правового закрепления являются соответствующие законы, указы, правительственные программы, приказы министров и решения губернаторов. Они позволяют определить иерархию целей с учетом возможностей их ресурсного обеспечения, выделить приоритетные направления реализации намеченного, направить усилия исполнителей на достижение как оперативно-тактических и промежуточных, так и стратегических целей.

*Программы и приоритетные проекты,* как инструмент государственного управления, отличаются своими особенностями и огромным разнообразием. При выборе программного метода управления учитывается: а) социальная значимость проблемы для страны или региона; б) степень вероятности достижения запрограммированных результатов; в) комплексность и масштабность проблемы, невозможность ее решения рыночными методами; г) необходимость координации межведомственных отношений.

Программы можно классифицировать по многим критериям — содержанию, времени реализации, целевой направленности. По объему и важности решаемых проблем программы бывают общегосударственными, функциональными, региональными и муниципальными.

*Общегосударственные* — это программы достижения крупных общенациональных целей, которые охватывают все сферы общественного бытия (производственную, непроизводственную, финансовую, социальную, духовную, международную).

*Функциональные* программы тоже разнообразны. Они бывают отраслевыми и межотраслевыми, ориентированными на решение проблем развития отдельной отрасли или ряда отраслей. Например, программы развития агропромышленного, топливно-энергетического, оборонного, строительного, жилищно-коммунального комплексов, здравоохранения, науки, образования и др.

В настоящее время Правительством РФ утверждено более 30 такого рода целевых программ. Лично под контролем Президента страны реализуется четыре приоритетных национальных проекта: «Здравоохранение», «Образование», «Доступное и комфортное жилье», «Продовольственный комплекс». К функциональным можно отнести программы административной, судебной, налоговой, избирательной и других реформ.

*Региональные и муниципальные* программы разрабатываются в целях развития регионов и муниципальных образований. В качестве примера приведем такие стратегически важные программы правительства Москвы, как «Москва многонациональная», «Программа профилактики детской безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних», «Планирование семьи», «Столичное образование», «Мой двор, мой подъезд», «Молодежь Москвы», «Молодой семье — доступное жилье», «Городская система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», «Экология Москвы».

Во всех программах такого рода в обязательном порядке содержатся ответы на вопросы: какова главная цель программы; кто, каким путем и в какие сроки будет ее реализовывать; какие ресурсы для этого потребуются; кто, где и в чьих интересах в будущем будет использовать полученные результаты? В качестве приложений готовятся пояснительная записка, бизнес-план, бюджетная заявка, лист согласования.

Общими чертами программ, независимо от их содержания и объема, являются:

* комплексный характер;
* наличие конкретных количественных и качественных показателей, подчинение всех предусмотренных мероприятий получению высокой общественно значимой цели (социальной, хозяйственной, политической, научно-технической и т.д.) без какого-либо местничества и ведомственности;
* объединение под общим руководством исполнителей в определенные организационные структуры независимо от их ведомственной и территориальной принадлежности;
* утверждение ответственных исполнителей по каждой позиции, распределение между ними прав, обязанностей и ответственности, установление действенных форм их мотивации;
* ориентация исполнителей, особенно руководящего звена, не только на промежуточные, а, прежде всего, на конечные результаты; гибкая система управления проектом и систематический контроль его реализации.

Всем этим требованиям в полной мере соответствует, к примеру, Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации», введенная в действие Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 и рассчитанная до 2008 года. Объективно реформа определяется острым дефицитом профессиональных специалистов и управленцев, коррумпированностью аппарата, низкой эффективностью работы чиновничьего корпуса.

Сегодня программно-целевой метод становится определяющим среди всех других методов государственного управления. Он широко используется в мировой практике и считается одним из самых эффективных. Он обеспечивает комплексный межведомственный и межотраслевой характер управления, позволяет предметно учитывать все многообразие интересов и потребностей ведомств, территорий и государства в целом, получать, как говорится, нужный мультипликационный эффект. Посредством этого метода комплексно реализуются практически все функции управления — познавательная, прогностическая и целеполагающая, информационная, организационная и контрольная. Поэтому программно-целевое управление требует к себе самого серьезного отношения. Причем на всех его стадиях: познавательно-научной; информационно-аналитической; строительства «древа целей» и поиска его ресурсного обеспечения; выбора путей, средств и методов достижения намеченного; организационно-контрольной и результирующей.

**6. Принципы государственного управления**

Реализация целей государственного управления основывается на базисных положениях, которые заключаются в его принципах. Принципы (от лат. «рпшлршт») — это исходные, фундаментальные положения одного порядка с закономерностями. **Это центральное понятие, руководящая идея, основание системы, отражающее сущностные черты и качественные параметры явления.** По своей природе принципы объективны, познаваемы и функциональны, включают в себя три взаимосвязанные и взаимно обусловливающие друг друга аспекта:

* *онтологический,* который раскрывает объективные основания формирования принципов и их реализации в повседневной практике, диалектику взаимодействия и взаимообусловленности с другими принципами и закономерностями функционирования государства;
* *гносеологический* аспект связан с языком, логикой и структуризацией принципов, их научной интерпретацией. Это результат научного осмысления отношений, явлений и процессов;
* *методологический* аспект определяет роль принципов в научно-аналитической и практической государственно-управленческой деятельности.

В отличие от закономерностей, которые действуют независимо от воли, сознания и пожеланий отдельных людей, принципы устанавливаются и реализуются в результате сознательно-познавательной и интеллектуально-конструктивной деятельности людей. Принципы имеют форму определенного научного положения, закрепленного в соответствующей правовой форме. В силу всего этого принципы достаточно серьезно отягощены элементами субъективизма. Однако данное обстоятельство не дает оснований считать принципы чисто субъективными. По форме они действительно субъективны, но по содержанию объективны.

Принципы государственного управления — **это научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления как система.** Это те фундаментальные идеи и положения, которые а) отражают наиболее существенные, главные, объективно необходимые закономерности, отношения и взаимосвязи властвования и государственного управления;

б) характеризуют лишь наиболее устойчивые отношения и связи;

в) носят общий, а не частный характер, охватывают преимущественно те отношения и взаимосвязи, которые присущи управлению как целостному социальному явлению. Именно поэтому к отличительным свойствам принципов государственного управления относятся их диалектичность и системность.

Принципы призваны в научной, а затем и в правовой форме отражать закономерности, отношения и взаимосвязи, объективно присущие государственному управлению. Как это, например, сделано в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ст. 3). В данном случае речь идет о принципах федерализма; законности; приоритетности прав и свобод человека и гражданина; равного доступа граждан к государственной службе; единства правовых и организационных основ государственной службы; взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы; открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих; профессионализма и компетентности государственных служащих; защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Последовательная реализация указанных принципов — достаточно прочная основа высокоэффективного функционирования государственного аппарата. Они придают управлению необходимую социально-политическую и правовую направленность, обеспечивают оптимальную «конфигурацию» участия служащих в управленческом процессе.

Естественно, что каждая национальная система государственного управления функционирует в соответствии со своими принципами. И это понятно, ведь принципы отражают сущность государства, определяются формой государственного устройства, системой правления и политическим режимом, ориентированностью государства на те или иные идеалы и ценности. Советская система управления была построена на принципах жесткого централизма, партийного руководства, идеологического единообразия, государственной монополии на средства производства и т.д. В условиях демократии успешно управлять может только то государство, которое исповедует принципы демократии и плюрализма, законности, свободы, социальности и гуманизма.

В отечественной и зарубежной науке существуют различные подходы к систематизации принципов государственного управления. Чаще всего предлагается классифицировать принципы на общие, специальные и частные. Первые раскрывают сущностно-содержательную, общецелевую направленность государственного управления, вторые — ее организационно-технологическую сторону, третьи — особенности руководства деятельностью отдельных участников управленческого процесса.

**Общие принципы** — это принципы системности, объективности, демократизма, оптимальности, информационной достаточности, стимулирования и др. Их в свою очередь можно подразделить на социально-ценностные и социально-функциональные. К первой подгруппе относятся демократизм; законность; федерализм; социальная ориентированность; гуманизм (нравственность). Вторую подгруппу образуют принципы научной обоснованности; правовой упорядоченности; разделения власти; информационной достаточности.

Мировой опыт, особенно двух последних столетий, неопровержимо свидетельствует, что наибольших успехов в экономическом и социальном развитии достигли страны, избравшие демократический путь развития. В этом отношении принцип *демократизма* в управлении сыграл роль величайшего стимулятора. Данный принцип позволяет полнее учитывать интересы граждан, объединять их усилия на достижениях целей государственного управления.

Реальное содержательное наполнение принципа демократизма заключается:

а) в реальной, а не декларативной реализации народовластия, в открытости и гласности государственно-управленческой деятельности. Поэтому государство в лице всех его управленческих структур обязано обеспечивать объективное и всестороннее информирование управляемых о состоянии экономики, социальной сферы, общественных отношений, о внутренней и внешней политике государства; своевременно и регулярно публиковать документы, аналитические отчеты, статистические данные, результаты социологических исследований и другие материалы, характеризующие деятельность государственных органов всех уровней; гарантировать свободное публичное обсуждение концепций, доктрин, целевых программ, законопроектов, а также ресурсов, средств и методов их осуществления; предоставлять гражданам возможность не формально, а реально контролировать деятельность управляющих органов, привлекать общественность к анализу и оценке результатов и последствий выполнения программ и планов;

б) в политическом, идеологическом и экономическом плюрализме. Плюрализм — характерная черта современных режимов государственного управления, предполагает участие в государственной жизни различных социальных и политических групп, партий и организаций, интересы, идеи и установки которых находятся в постоянной конкурентной борьбе. Это —подход, обосновывающий свободную борьбу мнений между участниками управления при выборе целей, альтернативных проектов и принятии решений, при определении средств и методов их осуществления.

Многообразие и альтернативность в управлении, однако, нельзя трактовать только как противоположность единству, типичности и единообразию. Плюрализм разумен в рамках учета, как общих национально-государственных интересов, так и интересов различных социальных групп и классов, административно-территориальных и муниципальных образований, отдельных граждан. Единство власти, единство государства и плюрализм неразрывно связаны между собой, причем связаны не механически, а диалектически.

Рациональное управление делами общества и государства невозможно без сильного его правового обеспечения, причем на принципах *законности и прочного правопорядка.* И это хорошо известно с давних времен. Принцип законности конкретизируется в ряде требований: а) верховенстве закона; б) гарантированности конституционно закрепленных прав и свобод человека и гражданина; в) осуществлении государственных властно-управленческих функций исключительно на основе законов и соответствующих подзаконных актов; г) верховенстве Конституции и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами и т.д.

Величайшим достижением мировой цивилизации является открытие принципа *разделения власти.* Данный принцип создает гарантии надежности системы государственного управления, придает ему необходимую строгость, гибкость и динамизм даже при возникновении кризисных ситуаций. Однако действенность этого принципа в полной мере реализуется лишь тогда, когда он подкреплен наличием эффективного механизма «сдержек и противовесов».

В настоящее время в практике политического управления в условиях многонационального государства особое значение имеет принцип *федерализма.* Суть его заключается в том, чтобы путем разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации наиболее эффективно использовать региональные возможности. Особенно, если речь идет о крупных государствах, в которых составляющие его части значительно различаются между собой.

Принцип *соииальности —* ориентация государственно-управленческой деятельности на создание необходимых и достаточных условий для обеспечения достойной жизни, свободного развития и самореализации творческого потенциала каждой личности. Основными критериями социальности управления являются: соблюдение прав и свобод человека; проведение активной и сильной социальной политики; обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан; адресная поддержка наиболее уязвимых слоев и групп населения, сокращение и ликвидация бедности; гарантии создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления; соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства; права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан и, прежде всего, молодежи; бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

Принцип ***гуманизма (нравственности)*** — признание человека в качестве высшей ценности для государства, его ориентированность на защиту достоинства человека и его прав на свободное развитие. Хорошо этот принцип звучит в лозунге недавнего нашего прошлого: «Все во имя человека, все для блага человека!».

Теперь перейдем к **специальным принципам.** На их основе осуществляется конкретная повседневная организационно-распорядительная и административно-управленческая деятельность органов государственной власти. Среди этих принципов особое место занимают принципы иерархичности, оптимального сочетания централизации и децентрализации, единоначалия, сочетания федерального, регионального и местного управления, конкретности, единства распорядительства, делегирования полномочий, персональной ответственности и т. д.

Принцип *иерархичности* означает ответственность нижестоящих структур перед вышестоящими. Каждый работник (должностное лицо) административной иерархии отвечает за весь доверенный ему участок работы и работу подчиненных ему лиц. Только так формируется ступенчатая цепочка, звенья которой контролируются в иерархической последовательности, а их деятельность оперативно корректируется вышестоящими структурами.

Принцип *оптимального сочетания централизма и децентрализма.* Принцип демократизма вовсе не исключает централизм. Административные и самоуправленческие начала дополняют друг друга и позволяют избежать крайностей. С одной стороны, позволяют избежать анархии, нормативно установить определенные пределы «самодеятельности». Что особенно актуально, например, в период формирования федеративных отношений, когда власти субъектов федерации нередко и не всегда обдуманно стремятся овладеть несвойственными им полномочиями. С другой стороны, он создает благоприятные условия для творчества и развития здоровой конкуренции на местах, гарантирует защиту законных прав нижестоящих структур.

Принцип *сочетания федерального, регионального государственного управления и местного самоуправления.* Это достаточно сложный принцип, и его специфика для каждой страны (не обязательно федерации) уникальна. Он является как бы оборотной стороной принципа федерализма и разграничения предметов ведения, обеспечивая единство управления при его децентрализации.

Принцип *сочетания единоначалия с коллегиальностью* позволяет повысить уровень ответственности должностных лиц и привлечь к выработке управленческих решений работников разного уровня. Тем самым обеспечивается делегирование полномочий, которое позволяет разгрузить вышестоящие инстанции от решения рутинных вопросов, которые легко могут решаться на нижестоящих ступенях управленческой иерархии.

Принцип *персональной ответственности* включает в себя все виды личной ответственности (юридической, морально-нравственной, политической) и реализуется с помощью соответствующих мер принуждения, а в случае необходимости — наказания за неисполнение или некачественное исполнение принятого решения.

Частные принципы применяются в различных подсистемах государственного управления (политике, сфере регулирования рыночных отношений, системе государственной службы, дипломатии и др.). Для примера возьмем принципы гражданской службы Российской Федерации, нормативно закрепленные в федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (ст. 4):

1. приоритет прав и свобод человека и гражданина;
2. единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
3. равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе И равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
4. профессионализм и компетентность гражданских служащих;
5. стабильность гражданской службы;
6. доступность информации о гражданской службе;
7. взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
8. защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Свои принципы положены в основу внешнеполитической и дипломатической деятельности российского государства. Главные из них: невмешательство во внутренние дела других государств; запрет организации, пропагандистского поощрения и материальной помощи в подрывной и террористической деятельности, направленной на изменение общественно-политического строя другого государства; мирное разрешение международных конфликтов; гуманизм; равноправие и самоопределение народов; строгое соблюдение прав человека и основных свобод; законность; честное служение Отечеству.

Сущность государственного управления, его цели, принципы и функции, а также формы и методы органически взаимосвязаны между собой, обусловливают друг друга и тем самым образуют систему. Цели указывают вектор движения; функции отвечают на вопрос: что и как делать; формы, методы и средства опредмечивают управленческую компетенцию государства, придают ей конкретность и созидательную определенность; принципы определяют пределы разумного и возможного в управленческой деятельности.

**Тема 4**

**Государственно-управленческая деятельность**

Проблематика данной темы — одна из базовых и предполагает рассмотрение следующих вопросов:

1. Государственно-управленческая деятельность, ее сущность и отличительные черты.
2. Формы управленческой деятельности.
3. Методы и средства управленческой деятельности государства.

Приступая к изучению темы, рекомендуется обратить внимание на категории и понятия, которые вводятся в научный оборот в этом разделе.

**Ключевые понятия**

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ — явление прикладного характера. Это процесс конструктивной реализации выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей знаний, умений и навыков целесообразных действий в сфере управления

ФОРМА УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ — это внешнее, постоянное, типизированное выражение практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций

МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ — это способы и приемы властно-управляющего воздействия на социум и его отдельные сегменты в процессе реализации полномочий государства по упорядочению общественных отношений

СРЕДСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ - арсенал инструментов и рычагов, с помощью которых государство и его структуры осуществляют свои управленческие функции

**1. Государственно-управленческая деятельность, ее сущность и отличительные черты**

Управленческая деятельность — предмет пристального внимания научной управленческой мысли XX века. Основные суждения, высказанные в трудах А.А. Богданова, А. К. Гастева, Г. Эмерсона, П.М. Керженцева, Ф. Тейлора, Г. Форда, А. Файоля и их последователей в нашей стране и за рубежом, касаются прежде всего управленческой деятельности, т.е практического соединения в управлении научного знания, интеллектуально-трудовых и эвристических способностей человека, материально-финансовых, технических и иных средств. Именно в практической управленческой деятельности скрыты огромные резервы рационализации и повышения эффективности человеческих усилий во всех сферах на всех уровнях социальной иерархии.

Управленческая деятельность — это **процесс конструктивной реализации выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей знаний, умений и навыков целесообразных действий в сфере управления.** Высококачественная управленческая деятельность на деле обеспечивает эффективную реализацию задач управления, своевременное и в полном объеме претворение в жизнь управленческих решений, а значит, требует адекватной профессиональной подготовки управленческих кадров, соответствующих волевых и духовно-нравственных качеств, квалифицированного владения соответствующими способами, формами и методам управления.

Сразу оговоримся, что понятия «управленческая деятельность», «управленческое воздействие» и «управление» — это не одно и то же. Управленческая деятельность — это сердцевина, базовая составляющая управления, которую, напомним, в науке определяют как «целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемую как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.»1. Если такая деятельность разрушительна, противоречит интересам людей, нарушает многолетние общественные связи и при этом не создает новые, более совершенные отношения, то такую деятельность вряд ли справедливо называть управлением. Это как раз что-то обратное, сродни дезорганизации и разрушению.

Управление — это деятельность конструктивная, созидательная. В противном случае мы имеем дело с деструкцией. Такое «управление» никому не нужно, оно противоречит человеческой сущности. Если бы перестройка периода правления М.С. Горбачева была обеспечена надлежащими управленческими механизмами, а управленческая деятельность была стратегически продуманной и ответственной, то мы наверняка бы не потеряли страну и не подвергли миллионы людей страшным испытаниям. Политика перестройки была необходимой, а вот научно обоснованное стратегическое управление ею отсутствовало. И результат не заставил себя ждать. Авторитаризм, двойные стандарты, насильственное навязывание обществу слабо продуманных реформаторских решений ничего позитивного создать не могли и не создали. Наоборот, стали катализатором ускорения кризисной деградации страны и ее последующего развала. Не помогли ни соединение функций партийных и советских органов, ни новаторская программа рыноч-но-демократических преобразований «500 дней» Петракова-Явлинского, ни попытки заключения нового союзного договора.

Государственно-управленческая деятельность — особый вид общественно-полезного труда.

1. Это *форма реализации государственной власти.* Во всех государственно-управленческих решениях и организационных усилиях по их реализации внутренне присутствует и на практике реализуется государственная власть.
2. По своему внешнему проявлению управленческая деятельность является напряженной *организационно-координирующей* работой. Это деятельность коллективная, сочетающая специализацию и кооперацию управленческих действий больших коллективов людей, отличающаяся строгой юридической заданностью, организационной четкостью и дисциплинарной выразительностью. В ней в интегрированном виде реализуются цели, принципы, функции, формы и методы управляющего воздействия, направленного на регулирование общественных отношений, регламентацию поведения и деятельности миллионов людей.
3. Это особая *форма интеллектуального труда* (во многом аналитического и поисково-прогностического характера) в сфере выработки и реализации управленческих решений. Это труд, связанный с научным осмыслением ситуации и на этой основе продуцированием сложной управленческой информации государственной значимости, с интеллектуально-психологическим

и воспитательно-педагогическим воздействием на людей. Ее главный смысл — анализ, обобщение, прогнозирование, выбор приемлемого решения из огромного количества альтернатив и на этой основе получение нового качества управляемого процесса. Понятно, что все это невозможно без серьезных поисковых творческих усилий. Даже при условии, что в управленческой деятельности много рутинного, шаблонно-однообразного, формально-бюрократического.

По своему предмету (внутреннему содержанию), таким образом, управленческая деятельность является *информационно-аналитической.* Это процесс получения, осмысления, систематизации, хранения, переработки и выдачи социальной, экономической, правовой и другой управленческой информации. Никаким иным способом выработать нужные решения и добиться соответствующего управляющего воздействия невозможно. Управленческая деятельность, по сути дела, это поиск, отбор, закрепление (фиксация) и введение в сознание, поведение и деятельность людей управленческой информации.

4. Это *высокопрофессиональный труд,* выполняемый профес  
сионально подготовленными и специально отобранными специ  
алистами, к каждому из которых предъявляются повышенные  
требования в части их квалификации, личностных дарований,  
нравственных качеств, навыков достойного поведения.

К сожалению, нельзя сказать, что современное российское общество до конца осознало социальную значимость и решающую роль профессионализма и духовно-нравственных факторов государственного управления в созидании своего будущего. До сих пор не выработана глубоко продуманная, научно обоснованная кадровая политика в этой сфере. Многое в работе с кадрами ограничивается различного рода кампаниями и разрозненными мероприятиями, хотя всем понятно, что в кадровой сфере нужна системность, планомерность, последовательность и непрерывность. Здесь недопустимы кампанейщина, отбор на основе личной преданности, родственных связей и землячества, а значит, круговой поруки и безответственности.

5. Управленческая деятельность многогранна по своим про  
явлениям. Здесь нужны научные знания и опыт работы с людьми,  
информация, мощные материально-финансовые и технические

средства. Все они находятся в органическом единстве, образую' сложное *комплексное явление,* которое называется «управленческой деятельностью». Взвешенное, сбалансированное и стратеги чески продуманное введение в действие всех элементов управленческой деятельности способно придать ей нужную рациональность и эффективность.

1. Государственно-управленческая деятельность предполагав строгую *юридическую заданность, лингвистическую четкость и формально-документальную выразительность.* Это деятельность, которую соответствующие государственные органы и должностные лица обязаны осуществлять жестко в пределах своей компетенции, строго в соответствии с буквой и духом закона. Поэтому многие элементы управленческой деятельности не только юридически описываются, но и «привязываются» к конкретны государственным органам, закрепляются в виде соответствующих материальных и процессуальных норм, реализуются в форме соответствующих управленческих решений, процедур и технологий.
2. Управленческая деятельность представляет собой сложное социально-психологическое явление с ярко выраженной доминантой воли*.* Каждый человек, занятый ею, практически постоянно совершает интеллектуально-волевые операции, связанные с оценкой ситуации, выбором решения, подчинением и исполнением, оценкой достигнутого, наказанием нерадивых и поощрением добросовестных, осуществлением надзора и контроля. Все это создает в органах государственной власти и в управляемых сообществах особый социально-психологический климат иерархической зависимости, руководства и подчинения, дисциплины и ответственности, уважения, авторитета и психологической совместимости или, наоборот, неприязни, несовместимое конфликтности. Грамотное управление вдохновляет, воодушевляет, мобилизует, дисциплинирует, формирует творческую атмосферу. Бездарное же, наоборот, подавляет, расслабляет, дезориентирует, создает обстановку нервозности, безответственное и разрушения.

Составляющие управленческой деятельности в научной литературе называются «стадиями» (этапами, циклами). Каждая стадия отличается своим набором организационных, интеллектуально-творческих, организационно-кадровых и технико-обеспечивающих действий. Стадии органически связаны между собой и в совокупности образуют «кругооборот» управленческой деятельности.

Ученые, как правило, выделяют семь основных стадий управленческой деятельности:

1. *анализ и оценка управленческой ситуации —* процедура, которая позволяет получить нужную информацию об объекте управления, представить объект во всем многообразии его противоречивых взаимозависимостей, оценить его сильные и слабые стороны, пути и ресурсные возможности дальнейшего развития. На этом этапе учитываются (по крайней мере, должны учитываться) все объективные факторы и субъективные условия управленческой деятельности, анализируются имеющиеся статистические и социологические данные, изучаются экспертные заключения и научные выводы, оценивается достигнутое и вскрываются недостатки прошлого. Непременно анализируются возможные риски и разрабатываются защитные меры. При этом используются методы структурно-функционального, ретроспективного и сравнительного анализа, статистики, математической оптимизации, деловых игр, эконометрики, социологических опросов;
2. *прогнозирование и моделирование возможных действий* по сохранению, совершенствованию, а если надо, и преобразованию ситуации в направлении поставленной цели;
3. *разработка различных вариантов проектов управленческих решений* под каждую возможную модель развития событий. Предлагаемые варианты могут быть простыми и сложными; стандартными (однозначными, безальтернативными), бинарными (двузначными, отвечающими на вопрос «да» или «нет») и многоальтернативными (плюралистическими). Могут быть классическими и инновационными (новаторскими), стратегическими и оперативными, единоличными и коллегиальными;

после того как обсуждены альтернативные варианты решений, *принимается правовой акт (или пакет актов) управленческого характера:* закон, указ, постановление, доктрина, целевая программа, приказ, распоряжение и др. Наиболее крупные решения государственной важности принимаются путем референдумов. Затем утверждаются перспективные, календарные, тематические и финансовые планы, технические задания, сметы. Обязательно решаются вопросы материально-финансового и кадрового обеспечения исполнения принятого решения;

1. *организация исполнения принятого решения.* Управленческая деятельность на этом этапе предполагает проведение множества организационных мероприятий — подбор и расстановку кадров, проведение совещаний, консультаций и планерок, поиск необходимых ресурсов, установление сроков исполнения, формирование действенных каналов циркуляции управленческой информации;
2. *контроль исполнения намеченного* (в том числе того, что касается расходования бюджетных средств) и оперативное информирование руководителей и исполнителей о ходе реализации проекта. Контроль — это не только итоговая отчетность о проделанном. Это непрерывный мониторинговый процесс получения и обработки информации о ходе реализации принятого решения, исправление ошибок, привлечение к ответственности безразличных и нерадивых, поощрение активных и добросовестных;
3. *обобщение результатов управленческой деятельности,* оценка новой (результирующей) управленческой ситуации. На этом этапе определяется уровень соответствия достигнутого поставленным целям, эффективность и правомочность используемых форм и методов работы, законность и рациональность использованных ресурсов, дается оценка сложившейся новой ситуации, требующей новых решений и действий.

**2. Формы управленческой деятельности**

Формы управленческой деятельности — наиболее важный элемент управленческого процесса. Посредством этих форм на практике опредмечивается управленческая компетенция государства, его органов и должностных лиц. Форма управленческой деятельности — **это внешнее, постоянное, типизированное выражение практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций.** Это также способ внешнего выражения всей совокупности способов, приемов и методов работы, применяемых субъектом управления для достижения поставленных целей. По формам можно судить о том, как и с помощью каких инструментов государство реализует свою управленческую компетенцию.

Можно говорить о нескольких формах государственно-управленческой деятельности — правовых, организационно-правовых и организационных.

**Правовые** — это формы, посредством которых реализуются конституционные полномочия государства, фиксируются и реализуются его управленческие решения. Правовые формы представляют собой:

1. *законодательствование* — установление в законодательном порядке принципов и правил, определяющих технологии управленческой деятельности, поведение и деятельность физических и юридических лиц, организаций, учреждений и предприятий, общества и всех его подсистем. Реализуется законодательствование путем проведения общенациональных и региональных референдумов, принятия федеральных законов и законов субъектов федерации, общеобязательных решений представительных органов местного самоуправления;
2. *организационно-распорядительная деятельность* в правовых формах — управленческая, исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления, предполагающая издание официальных управленческих решений в форме указов, постановлений, приказов, решений, директив, распоряжений, предписаний, инструкций и т.д.;
3. *правосудие* — судебное рассмотрение и разрешение в соответствующих процессуальных формах споров и конфликтов, возникающих между гражданами, органами государства, социальными структурами, физическими и юридическими лицами в процессе реализации управленческих решений. Решения судов (постановления, определения, решения, приговоры после вступления их в юридическую силу) должны исполняться всеми субъектами общественных отношений, независимо от их статуса, места нахождения, финансового положения и т.д.;
4. *контроль,* который осуществляется в форме инспектирования, оперативных и плановых ревизий, комиссионного изучения положения дел на местах и т.д. Контрольной деятельностью занимаются органы исполнительной власти, прокурорские структуры, судебные органы, аудиторы счетных палат, специальные инспекции, омбудсманы. Контрольные органы, как правило, не принимают каких-то окончательных решений. Они устанавливают факт нарушения принятого решения, на основе чего составляются соответствующие акты и протоколы. Затем следует обращение к президенту страны либо парламенту, правительству, министру или иным вышестоящим (по отношению к проверяемому объекту) органам. Нередко итоговые материалы контрольных проверок направляются в органы прокуратуры и МВД.

Все перечисленные формы имеют вполне определенный юридический смысл, предусматривают юридически значимые действия и влекут соответствующие юридические последствия. Для того чтобы управленческие решения носили официальный характер, они должны приниматься в установленном порядке и оформляться в виде соответствующих правовых актов. В них должны быть указаны все необходимые реквизиты (название и содержание документа, название органа, принявшего документ, регистрационный номер, место и дата принятия, подпись). Только такие документы подлежат обязательному, своевременному и качественному исполнению. Кстати, экспертные заключения, прогнозные оценки, статистические обобщения, социологические данные также должны быть соответствующим образом оформлены и зарегистрированы. А значит, разрабатываться и использоваться в режиме строгой законности и подконтрольности, исключая рискованные импровизации, ненужную самодеятельность.

**Организационно-правовые формы.** Все правовые формы государственно-управленческой деятельности являются юридически корректными в том и только в том случае, если они разработаны и реализуются в рамках утвержденных организационно-процессуальных процедур. Такими формами являются:

* организационные действия — реорганизация, реструктуризация и диверсификация, национализация и разгосударствление, приватизация и процедуры банкротства;
* организационные структуры — комитеты, комиссии, рабочие группы, советы.

Процессуальные процедуры закрепляются в кодексах, уставах, положениях, регламентах и инструкциях, которые предусматривают буквально все «мелочи». Даже такие, как порядок разработки, обсуждения, согласования, визирования и утверждения документа, его регистрацию и обнародование, рассылку и доведение до сведения исполнителей. Выход за пределы этих процедур недопустим. Нарушение процессуальных норм равносильно неправомерности самого управленческого решения и влечет неблагоприятные (негативные) последствия для нарушителя.

**Организационные** (иной раз их называют неправовыми) формы управления связаны с осуществлением определенных коллективных и индивидуальных оперативно-организационных и материально-технических действий и операций. В отличие от правовых форм, в которых выражено одностороннее волеизъявление уполномоченного на реализацию управленческой компетенции государственного органа, организационные формы такой официальностью не обладают. Они практически не влекут юридических последствий. На какие юридические последствия можно рассчитывать, если договоренность достигнута на совещании или планерке, в рамках «круглого стола», собеседования, оперативного инструктажа и не носит официального характера?

Тем не менее, значимость организационных форм в управленческой деятельности трудно переоценить. Без них нет и быть не может никакого управления. Они позволяют учесть различные точки зрения и подходы, организовать обсуждение проблемы, достичь компромиссного соглашения.

В государственно-управленческой практике используется немало различных организационных форм:

* мероприятия научного и научно-практического характера — саммиты, конференции, симпозиумы, семинары, «круглые столы», парламентские слушания;
* мероприятия оперативного характера — совещания, заседания, заслушивание отчетов, «правительственные часы», консультации, оперативки, инструктажи, пресс-конференции, брифинги;
* операции по материально-техническому и финансовому обеспечению управленческой деятельности;
* получение, регистрация и распространение управленческой информации (учет и статистика, делопроизводство, бухгалтерский учет и др.);
* пропагандистские мероприятия, направленные на разъяснение принятых управленческих решений и формирование нужного общественного мнения.

Главное, чтобы управленческая активность не сводилась к бюрократическим мероприятиям «для отчета» и созданию «видимости бурной деятельности». Ведь на подготовку и проведение формальных мероприятий затрачиваются огромные силы и средства, а общественная отдача от них, в лучшем случае, — мизерная. Результат чаще всего один — использование государственных ресурсов в бюрократических, а нередко и в личных интересах.

Множественность организационных форм, количество проводимых совещаний и заседаний — вовсе не признак демократизма и высокого профессионализма управления. Скорее, наоборот. Это свидетельство серьезных пробелов в функционировании управленческой системы, слабости правового регулирования управленческих отношений, непрофессионализма, неуверенности и безответственности тех, кто принимает и реализует решения.

Нередко также недооцениваются условия и факторы рациональности организационных форм. Отсюда массовость совещаний в ущерб качественному составу их участников; заданность состава выступающих и самих выступлений, при которой наиболее компетентные, принципиальные и заинтересованные специалисты лишаются возможности принять участие в обсуждении проблемы; бюрократическое затушевывание реальных проблем и подмена их второстепенными; отсутствие действенного контроля исполнения намеченного. Расчет один — убедить общественность в том, что проблемы находятся в поле зрения властей, создать впечатление, что их знают и пытаются решить, хотя на практике все остается по-прежнему.

Мировая наука, накопленный отечественный и зарубежный опыт предлагают немало интересного и полезного в плане повышения эффективности различных форм управленческой деятельности. При этом главным можно считать вывод о том, что организационные и правовые формы должны использоваться комплексно, с учетом их практической значимости. И еще: надо всегда помнить, что нет форм, годных на все случаи жизни. При их выборе необходим конкретный ситуационный подход.

**3. Методы и средства управленческой деятельности государства**

Методы управления — это способы и приемы целенаправленного воздействия на участников управленческих отношений с целью реализации функций управления и решения поставленных задач. Речь идет о тех способах и приемах, которые используются субъектами управляющего воздействия в процессе анализа и оценки управленческой ситуации, поиска и использования различных правовых и организационных форм воздействия на сознание и поведение людей, отношения и связи, в которые они вступают в рамках своей повседневной жизни. Говоря же о методах государственно-управленческой деятельности, мы имеем в виду **способы и приемы властно-управленческого воздействия на социум и его отдельные сегменты** в **процессе реализации полномочий государства по упорядочению общественных отношений.**

Выбор того или иного метода управления находится в прямой зависимости как от особенностей правового статуса субъекта управления, так и от специфики управляемого объекта. Существенное влияние оказывают социально-политические, экономические и иные условия, характерные для государства и общества на разных этапах их развития. Речь, в том числе, идет о целях и функциях государства, о режиме властвования. Так, становление рыночных отношений, процессы демократизации, расширение рамок самостоятельности хозяйствующих субъектов предопределяют возрастающую значимость экономических методов управляющего воздействия, повышение роли методов компромисса, поиска консенсуса, установления договорных отношений и т.д.

Однако какой-то абсолютной детерминированности (предопределенности) выбора методов управления нет и быть не может. Для успешной реализации даже одних и тех же полномочий, но в разной обстановке, как правило, приходится использовать разные методы, искать наиболее подходящие в данный момент средства. В одних случаях достаточно критического замечания и рекомендации, а в других даже наказания мало. Все решает целесообразность, правовые возможности, профессионализм управленцев, их готовность к решению поставленных задач и даже психологический настрой управляемого объекта.

Главной отличительной чертой указанных методов и средств является то, что они используются от имени государства, носят официальный характер, применяются в строго установленном процессуальном порядке.

В зависимости от того, на кого направлено и кому адресовано то или иное управленческое действие, различаются две основные группы методов:

а) методы, обеспечивающие организацию работы аппарата управления и

б) методы, обеспечивающие управляющее воздействия на внешние объекты управления.

Методы первой группы в основном сводятся к приемам и способам подготовки и принятия управленческих решений (способы изучения конкретной управленческой ситуации, сбор и анализ статистических, социологических и иных данных, использование приемов научного исследования обстановки и т.п.). К этой же группе могут быть отнесены методы материального и морального стимулирования персонала, воспитательные методы, методы контроля и применения санкций.

Содержание методов второй группы определяется правовым статусом объекта управляющего воздействия. Соответственно этому управление осуществляется путем а) непосредственного воздействия на подчиненный (подведомственный) объект; б) координации деятельности различных участников управленческих отношений; в) взаимодействия различных субъектов в процессе реализации договоров и соглашений или на основе установления общего порядка деятельности; г) согласования, консультирования и т.п.

Различают также методы централизованного, децентрализованного и субсидиарного управляющего воздействия.

1. Метод *централизованного* (субординационного) *воздействия.* Он используется органами государственной власти на властно-императивных началах по кругу объектов их юрисдикции и в объемах соответствующей компетенции. Например, в сфере управления государственным имуществом, защиты государственной безопасности и национальных интересов, при определении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. К этому классу методов следует отнести методы дозволения, запрета, принуждения, возложения ответственности.

2.Метод *децентрализованного* (диспозитивного) *взаимодействия* (метод координации и согласованных действий). Этот метод позволяет осуществлять управление посредством согласования (в форме, например, заключения договоров, принятия совместных актов и т.п.), поддержки органами государственной власти инициативы снизу. При этом имеется три возможных варианта регулирования общественных отношений: а) дозволение совершать известные действия правового характера; б) наделение определенными правами участников общественных отношений, урегулированных нормами права; в) предоставление лицам, участвующим в определенных взаимоотношениях, возможности выбора варианта своего поведения по своему усмотрению.

3. Метод *субсидиарного* (вспомогательного, косвенного) *воздействия* применяется как дополняющий к традиционно принятым формам управления. Например, государственная служба Российской Федерации регулируется в основном императивными методами публичного права — конституционного и административного. А вот по целому ряду позиций она субсидиарно регулируется с помощью диспозитивного метода, который присущ, например, трудовому и гражданскому праву. Для достижения необходимых результатов в экономической сфере государство прибегает как к методам прямого императивно-административного воздействия (например, квотирования и лицензирования), так и методам косвенного (субсидиарного) воздействия. Чаще всего они носят экономический, бюджетно-налоговый, финансово-валютный характер.

В качестве субсидиарных методов можно рассматривать также прогнозирование, программирование, консультирование, моральное и материальное стимулирование, убеждение и воспитание.

При подготовке и реализации управленческих решений используются свои методы:

а) метод изучения конкретной управленческой ситуации на месте; теоретическое исследование существа возникшей проблемы; ознакомление с опытом решения подобных управленческих задач в своей стране и за рубежом; составление необходимых информационно-аналитических материалов (записок, докладных, справок); анализ статистических материалов; разработка проектов альтернативных решений и другие;

б) методы математического программирования, системного, функционального и сравнительного анализа; социологического и ретроспективного исследования; метод деловых игр; экономико-статистического моделирования; социального экспериментирования и многие другие;

в) методы финансового и кадрового контроля, сплошных и выборочных проверок, документационных ревизий.

В научной литературе существуют и другие подходы к классификации методов государственного управления. Нередко говорят о политических, административных, экономических, морально-этических и социально-психологических методах управления.

**Политические методы** — это методы вовлечения в государственно-управленческую деятельность населения путем всеобщих или региональных выборов, референдумов, досрочного прекращения полномочий органов государственного управления, отдельных политиков и должностных лиц, обращений к народу, поддержки гражданских инициатив, проведения пропагандистских мероприятий. С помощью этих методов формируются социально-политические установки и ценностные ориентации людей. Правда, следует иметь в виду, что управление в результате его политизации, приобретает ценностно-ориентированный характер и даже персонифицируется, а значит, становится восприимчивым к популизму, манипулированию общественным настроением, интригам, «грязным политическим технологиям» и т.д.

**Административные методы.** Под административными методами понимается прямое воздействие на поведение управляемых объектов методами прямых односторонних юридически-властных предписаний или косвенного регулирующего воздействия на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни. Это методы властной мотивации, контроля и принуждения. Перечень такого рода методов довольно широк. Это методы:

а) кадрового, таможенного, экологического, санитарного, торгового, противопожарного контроля;

б) нормирования, регистрации, лицензирования, регламентации, стандартизации и сертификации;

в) выдачи предписаний, введения запретов, проведения процедур банкротства;

г) разгосударствления, приватизации и национализации;

д) наложения штрафов, административного ареста, выдворения иностранцев за пределы страны и т.д.

К административным методам следует также отнести методы контроля. Такой контроль организуется в самых различных формах и агитации, в том числе публичных выступлений на митингах, съездах, собраниях и по телевидению, в Интернете и печатных средствах информирования населения, проведения пресс-конференций, предвыборных кампаний, организации рекламы и т.д.

Немаловажное значение принадлежит **социально-психологическим** методам, например, таким, как разъяснение, внушение, убеждение, личный пример, моральное стимулирование и волевое принуждение, социально-психологическое управление конфликтами. Их суть состоит в активном воздействии не только на сознание, но и чувства людей на подсознательном уровне, в использовании специальных методов коммуникации.

*Разъяснение и убеждение* состоит в том, что государство разъясняет законодательство, принятые управленческие и судебные решения, убеждает людей в целесообразности и необходимости принятых решений. Метод *стимулирования* (мотивации) заключается в том, что добросовестные граждане, хорошие исполнители поощряются материально и морально. Для таких людей вводятся налоговые льготы, снижаются страховые взносы, выдаются государственные награды и премии. Метод *принуждения —* это привлечение к юридической и моральной ответственности нарушителей законов и моральных норм с целью восстановления нарушенных прав граждан и организаций, принятых в обществе правил достойного и уважительного поведения.

Научно-обоснованные методы мотивации формируют атмосферу открытости, доверия, соучастия, коллективности, поддержки и взаимовыручки, нетерпимости к бюрократизму и коррупции.

К сожалению, в реальной практике управления нередко используется так называемый «административный ресурс» — метод властного манипулирования общественным сознанием ради корыстных интересов, метод административно-волевого и экономического подавления, метод создания экономически и социально невыгодных условий жизнедеятельности для одних и льготно-благоприятных для других, метод психологического давления путем морально-психологического давления, шантажа и даже угроз.

В последние годы в государственном управлении все более широкое применение находят **социологические методы.** Это совокупность способов не только изучения общественного мнения, получения нужной экспертно-научной управленческой информации, но и эффективное средство воздействия на сознание и поведение людей, формирования общественного мнения в поддержку принятых решений. Социологический анализ — достаточно сложный, трудоемкий и многоступенчатый процесс познания. В самом общем виде он включает три главных этапа: 1) формирование исследовательской группы, определение объекта и предмета исследования, разработка его программы; 2) сбор первичной социологической информации; 3) обработка и анализ полученных данных, формулировка выводов, прогнозов и управленческих рекомендаций.

Номенклатура социологических методов достаточно обширна, в неё входят методы включенного наблюдения, экспертных оценок, социологического анкетного опроса, опроса фокус-групп, контент-анализа, ситуационного анализа, социального моделирования, «метод Делфи». Нередко используются методы, заимствованные из сферы точных наук — математического программирования; системного, функционального и сравнительного анализа; экономико-статистического моделирования и другие. Остановимся на некоторых из них.

*Метод включенного наблюдения* — это метод сбора первичных эмпирических данных, связанный с целенаправленным и непосредственным восприятием изучаемого социального объекта. Главная особенность состоит в том, что наблюдатель находится «внутри» объекта исследования (социальной группы, трудового коллектива, схода граждан, предвыборного собрания и др.) и ведет наблюдение за ним. Метод включенного наблюдения позволяет фиксировать состояние объекта, определить его отличительные свойства и особенности, получить максимально достоверные сведения о социальных фактах. В то же время нельзя не видеть и ограниченность этого метода, связанную с тем, что на наблюдении сказываются субъективные моменты, что не все в общественной жизни доступно наблюдению и т.д. Поэтому наблюдение рекомендуется использовать в комплексе с другими методами социологического анализа.

*Метод экспертных оценок* — это способ получения информации об объекте управления с помощью знаний признанных специалистов-экспертов в определенной области. Экспертные оценки широко используют в прогнозировании, при определении целей социально-экономического развития и принятии управленческих решений. Высокая объективность результатов экспертных оценок и выводов достигается целым рядом логических и статистических процедур, грамотного подбора специалистов, умелой организации их деятельности и обработки результатов экспертизы.

*Анкетирование -* метод сбора первичной политической, социально-экономической, социально-психологической и другой информации посредством массового (по специальной выборке) анкетного опроса населения. Это самый распространенный способ получения первичной социологической информации путем постановки в письменной форме вопросов, обращенных к отдельному человеку (или более или менее широкой Группе людей) и получения ответов на них. Анкетирование проводится в целях выявления мнений, оценок, предпочтений и ценностных ориентации, мотивационной направленности людей и др.

Анкетирование может быть индивидуальным или коллективным, очным или заочным (например, через почту, газету или журнал, электронные средства связи). Надежность информации и эффективность опросов находятся в прямой зависимости от качества их подготовки и проведения социологом, прежде всего от качества предварительно составленной анкеты. Важно при проведении опросов также обеспечить обстановку вежливости, дружелюбия, беспристрастности и т.д.

*Документальный метод -* способ изучения документов и получения соответствующей социологической информации. Речь идет о документах органов государственной власти и местного самоуправления, управленческих структур хозяйствующих и других субъектов, публикациях СМИ, фото- или кино документах, аудио- и видеозаписях и др.- Этот метод особенно важен тогда, когда единственным или главным источником необходимой информации является документ. Он предполагает выяснение достоверности и надежности содержащейся в документе информации, обстоятельств его появления, отношения общества к содержащейся в не» информации. Этот метод связан с использованием двух приемов анализа: а) традиционного, в рамках которого достигается качественное определение, понимание и адекватное толкование документа, и б) формализованного, связанного с переводом документальной информации на язык количественных показателей. Последний получил название *«контент-анализ».* Он достаточно широко используется в управленческой и научно-исследовательской практике, особенно при изучении больших массивов документов, например, прессы, записей радио- и телепередач и др.

*Социологический опрос* (интервьюирование) — наиболее распространенный метод сбора первичной социологической информации на основе вербальной коммуникации. Интервьюирование может быть прямым, т.е. «лицом к лицу», и опосредованным (например, по телефону); формализованным (стандартизированным), проводимым по заранее разработанному плану, и открытым, неформализованным (не-стандартизированным) — в виде непринужденной беседы по избранной теме.

Опросы проводятся с целью получения максимально полной информации об объективных или субъективных фактах со слов определенной группы лиц, достаточно долго и предметно занимающихся данной проблематикой. В государственно-управленческой практике чаще всего применяют опрос с последующим статистическим анализом свойств исследуемых объектов и субъектов, проводимый на основе изучения информации, полученной от репрезентативной части респондентов.

*Метод фокус-групп* — это совокупность способов проведения дискуссии и рассмотрения ряда вопросов в рамках неформализованных групп, состоящих из типичных представителей определенной социальной прослойки. Ведущий дискуссию социолог в ходе обсуждений проблемы строго придерживается заранее подготовленного сценария и перечня вопросов, требующих изучения. Работа с фокус-группами способствует более или менее полному раскрытию мнений и возможностей всех участвующих в дискуссии лиц. Основное достоинство указанного метода — динамическое обсуждение вопроса в режиме свободного столкновения взглядов, возникновения интеллектуальных конфликтов и пр.

*Метод Делфи* — метод многократных индивидуальных анкетных опросов одной и той же группы экспертов с применением шкалированных оценок. Метод Делфи характеризуется: а) анонимностью экспертов; б) тесной, регулярной и регулируемой обратной связью, которая осуществляется за счет проведения нескольких туров опроса; в) групповым ответом, который получают с помощью статистической обработки полученной информации и отражает обобщенное мнение участников экспертизы. Метод требует значительных затрат времени и серьезных усилий организаторов исследования.

*Ситуационный подход —* система анализа неопределенных условий и событий в контексте сложившихся обстоятельств. Ситуационный подход позволяет руководителю выбрать оптимальное решение в нестандартной ситуации, формирует умение контролировать процессы, сопутствующие их возникновению.

*Социологический эксперимент* — это метод получения научно-обоснованной информации, при котором искусственно создается определенная ситуация воздействия какого-либо фактора на исследуемый объект и осуществляется наблюдение за его поведением в новых условиях. Примером может служить эксперимент, связанный с изучением воздействия морального (или материального) поощрения на эффективность и качество труда. Задача социолога состоит в том, чтобы зафиксировать изменения зависимых переменных, проанализировать их и сделать соответствующие выводы. С помощью эксперимента нередко добываются специфические сведения, которые трудно получить другими методами.

Общим требованием к методам и средствам, которые использует субъект государственного управления в демократическом, правовом социальном государстве, выступает их соответствие целям этого государства, следовательно, они должны быть законными и высоконравственными. И это, несмотря на то, что в различных сферах используются разные методы и приемы государственно-управляющего воздействия: в отношении уголовных преступлений используются методы уголовных наказаний и запретов; сфере гражданских правоотношений — методы дозволения, согласования и договора; в сфере администрирования — методы организации, предписаний, штрафных санкций, убеждения и т.д.

В заключение рекомендуется рассмотреть средства государственно-управленческой деятельности, т.е. те предметы, которые используются в качестве технологического инструментария и гарантированно обеспечивают успех управленческого процесса. К средствам государственного управления мы относим **арсенал всех** тех **инструментов и рычагов, с помощью которых государство и его структуры реализуют свои управленческие функции.** Арсенал этих средств постоянно пополняется и совершенствуется. Все зависит от складывающейся ситуации, тех целей, которые ставит государство перед собой, той модели исторического развития, которую избирает общество.

Средства бывают *техническими —* оргтехника, письменные и канцелярские принадлежности, телефон, телеграф, факс, внутренние и межведомственные информационные сети, транспортные средства; *специальными* — вооруженные силы, спецслужбы, правоохранительные структуры, средства таможенного и пограничного контроля, дипломатические каналы; *информационно-коммуникационными* — обеспечивающие получение, обработку и распространение управленческой информации: различного рода отчетность, данные статистических служб, информационные записки спецслужб и правоохранительных органов, публикации СМИ и научных центров.

В последние годы все большую популярность набирают идеи электронного правительства, позволяющие внедрить в практику государственного управления самые современные компьютерные технологии, обеспечить информатизацию практически всех его ключевых процедур и функции. В том числе путем размещения официальной информации на веб-сайтах соответствующих государственных органов, внедрения электронного документооборота и практики «единого окна», проведения экспертных форумов, видеоконференций, электронных голосований и интерактивных опросов, создания виртуальных сообществ (политических партий, клубов по интересам, электронных общественных приемных), проведения референдумов и электронных городских собраний.

А за этим — повышение эффективности государственного управления; увеличение степени прозрачности государственных органов и приближение власти к общественным нуждам; увеличение объемов информации, сокращение сроков и затрат на ее получение и обработку; интенсификация прямых и обратных связей субъектов управления и их контрагентов; снижение значимости пространственных факторов; улучшение качества предоставляемых государственных услуг. И самое главное — расширение доступа граждан к управлению делами общества и государства. В условиях электронного правительства граждане смогут не только своевременно из первых рук получать достоверную ин формацию о деятельности государственных структур, но и реально участвовать в обсуждении и принятии важнейших государственных решений.

И еще: следует помнить, что в реальной действительности формы, методы и средства управления используются комплексно, а не изолированно друг от друга. Более того, все они должны быть внутренне согласованными и органически взаимосвязанными по целям, принципам и организационно-правовым основам реализации.

После лекционного рассмотрения данной проблематики следует провести семинар и письменную контрольную работу промежуточного контроля знаний.

**Литература:**

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М., 2004. - С. 3-37.
2. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. В двух томах / Под ред. В.А. Козбаненко. — М., 2002. Т. 1. — С. 4-7, 70-83.
3. Идеи А.А. Богданова и современность. Материалы III межвузовской научно-практической конференции молодых ученых / Под ред. А.И. Турчинова. - М, 2004. - С. 8-11, 45-53.
4. Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М., 2003. — С. 24-50, 131-141.
5. *Енгибарян Р.В.* Сравнительное конституционное право: Учебное пособие. — М., 2005.
6. *Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В.* Конституционное право: Учебник. - М., 2002.-494 с.
7. *Лукьяненко В.И.* Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. — М., 2004. — С. 33—77.
8. *Макиавелли Н.* Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. Персвод с итальянского. — М., 2000. — С. 5—79.

*Ч. Радченко А. И.* Основы государственного и муниципального управления : — Ростов-на-Дону, 1997. — С. 10-15. К).

9. *Романов Р.М.* Парламентаризм: теория, история, современность. — М., 2002.-295 с.

10. Система государственного и муниципального управления : Учебник / Под ред. Г.В. Атаманчука. — М., 2005. — С. 8—16.

1. *Телемтаев М.М.* Государственное системное управление. — Алма-Ата, 2002. - С. 3-7.

12. *Чиркни В.Е.* Государственное управление : Элементарный курс. —

М., 2002.-С. 7-20. I I *Шамхалов Ф.И.* Теория государственного управления. — М., 2002. —С. 62-91.